

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E EUROPA DURANTE O SEGUNDO GOVERNO LULA: A APOSTA NA ASSOCIAÇÃO ESTRATÉGICA

*Bruno Ayllón Pino*¹

INTRODUÇÃO: MUDANÇAS NAS PERCEPÇÕES EUROPEIAS SOBRE O BRASIL

Os oito anos em que Luís Inácio Lula da Silva ocupou a Presidência do Brasil ficaram registrados na história por muitos e variados motivos. Embora o ex-sindicalista tenha se despedido com índices de aprovação impressionantes, somente a perspectiva histórica nos permitirá julgar com ponderação se seu governo contribuiu para transformar de forma duradoura a realidade brasileira. Se as transformações internas foram importantes, combinando crescimento econômico, inclusão social, redução da pobreza, melhoria nas taxas de emprego formal e bom desempenho nos indicadores macroeconômicos, não foram menos destacados aqueles aspectos de sua gestão vinculados às relações exteriores do Brasil.

Lula entrega a Dilma Rousseff um país reconhecido no mundo como uma das potências emergentes do século XXI, um ator global que assume suas responsabilidades na governança mundial, como testemunha sua presença ativa no G-20. Um país confiável, forte em sua democracia, em suas

1 Pesquisador do Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, da Universidad Complutense de Madri. Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, Brasil.

instituições e em sua diplomacia, que se comprometeu com o multilateralismo e o apoio às Nações Unidas. Um líder regional que estabiliza a América do Sul como “país de ancoragem” e que é fundamental para gerar determinados bens públicos como a segurança, a paz, a qualidade do meio ambiente ou a construção de consensos em uma zona do planeta na qual existem ameaças à concórdia e ao entendimento. Um sócio para o desenvolvimento internacional que projeta sua diplomacia solidária para além das fronteiras latino-americanas e alcança o continente africano, graças à cooperação dinâmica e a outras formas originais de multilateralismo entre países em desenvolvimento, como o Foro Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que buscam a criação de coalizões Sul-Sul propiciadoras de reformas no sistema político e econômico internacional.

Os países europeus e suas sociedades, assim como a União Europeia (UE) enquanto bloco político, foram muito sensíveis a essa nova realidade de um Brasil pujante e de crescente prestígio e influência internacional. Nos últimos anos, a imagem do país mudou também para melhor entre os europeus. Para boa parte da opinião pública e para as elites intelectuais, políticas e empresariais da Europa, o Brasil deixou de ser um lugar exótico e distante, “um país que não é sério”, conforme a frase atribuída a Charles de Gaulle, para se converter em uma referência política, cultural, econômica, internacional e de transformação social que os cidadãos europeus, mergulhados hoje numa profunda crise econômica, contemplam com uma mescla de admiração e esperança.

O Brasil conseguiu ganhar aos olhos da Europa e do mundo inteiro uma imagem de país sério e previsível, embora episódios recentes da política exterior do final do segundo mandato do governo Lula (Irã, Honduras, Cuba), tenham despertado certa preocupação em Bruxelas, Londres, Berlim ou Paris. É inegável que o país se encontra em condições de alcançar uma inserção internacional adequada e assumir as responsabilidades decorrentes de seu papel de principal potência sul-americana. Não há dúvida de que a amplitude da agenda internacional do Brasil mostra que a frase do ex-presidente Lula – “estamos cansados de ser uma potência emergente” – não é simples retórica.

Depois desta breve e rápida introdução sobre as mudanças nas percepções europeias do Brasil, concentraremos o foco na análise das relações euro-brasileiras destacando principalmente o salto qualitativo que representou a assinatura do documento de associação estratégica, em julho de 2007, ou seja,

quando transcorriam pouco mais de seis meses do início do segundo mandato do presidente Lula².

Em um primeiro momento, examinaremos panoramicamente os antecedentes da associação estratégica UE-Brasil, apontando alguns elementos históricos e os principais marcos das relações euro-brasileiras. Continuaremos identificando o conjunto de fatores esgrimidos em 2007 pela Comissão Europeia para justificar sua aposta estratégica no Brasil, que dessa forma passava a integrar o seleto clube latino-americano de países (Chile e México) com este tipo de relação privilegiada e completava também o panorama de associações com os chamados países BRIC, dos quais Rússia, Índia e China já contavam com mecanismos similares. Em seguida, examinaremos os aspectos concretos dessa associação estratégica.

Em outra seção nos dedicaremos a examinar as ações cooperativas contempladas no Plano de Ação Conjunta adotado na II Cúpula Brasil-UE (Rio de Janeiro, 2008). A seguir, nos deteremos na análise dos avanços registrados nos diálogos políticos, técnicos e setoriais no espaço que media entre a III Cúpula (Estocolmo, 2009) e a IV Cúpula Brasil-UE (Brasília, 2010), a última com Lula na Presidência do país. Finalmente, nos concentraremos nas expectativas das relações euro-brasileiras no momento em que Dilma Rousseff assume suas responsabilidades de governo, com os olhares voltados para a V Cúpula Brasil-UE, que acontecerá em Bruxelas, em outubro de 2011.

OS ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES UE-BRASIL: ENTRE A DESCONFIANÇA, A COOPERAÇÃO E O DIÁLOGO POLÍTICO

Compreender a mudança quantitativa e qualitativa nas relações da UE com o Brasil e entender o processo de superação das desconfianças históricas em relação ao bloco europeu, consequência dos conflitos comerciais no capítulo agrícola, é uma boa forma de contextualizar a associação estratégica que, desde a Cúpula UE-Brasil de Lisboa, se pôs em andamento e que emite, para

2 Os detalhes sobre as relações entre a União Europeia e o Brasil durante o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), tanto em sua dimensão bilateral como multilateral, podem ser consultados em AYLLÓN PINO, Bruno: “A política externa do Brasil e suas relações com a União Européia: uma avaliação do primeiro governo Lula (2003-2006)”, em HOFMEISTER, Wilhelm (org.): *Anuário Brasil-Europa 2006*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp.61 – 83.

além de sua dimensão bilateral, um sinal claro para os países de América Latina.

É como se a UE dissesse a esses países que sigam o exemplo brasileiro se quiserem crescer economicamente e se desejarem sociedades mais coesas, com distribuição de riqueza e inclusão social, em um marco de estabilidade política distante de tentações populistas, com uma visão de longo prazo e políticas de Estado que lhes deem o prestígio e o reconhecimento internacional que o Brasil tem hoje, condição necessária para a atração de investimentos e a geração de um clima favorável aos negócios.

De acordo com a óptica da diplomacia brasileira, as relações da UE com Brasil até a assinatura da associação estratégica se situavam dentro do eixo assimétrico de suas relações internacionais, isto é, dentro do espectro de relações estabelecidas com países e blocos com os quais existia um significativo diferencial de poder, principalmente os Estados Unidos, os países europeus mais desenvolvidos (França, Alemanha, Inglaterra e Itália) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE). A redução das distâncias políticas em termos de poder, prestígio e influência dessa assimetria e a aproximação no que diz respeito aos parâmetros quantitativos de tipo econômico entre o Brasil atual e essas potências são alguns fatores que explicam a aproximação euro-brasileira, algo impensável há apenas vinte anos.

O Brasil sempre olhou para a Europa com uma mescla de desconfiança e esperança não materializada, na medida em que o modelo político e social europeu encontrava eco em setores políticos e econômicos brasileiros e abria um espaço de inserção internacional para o país, alternativo ao do eixo Brasília-Washington. Não obstante, a esperança acabava sendo frustrada pelas barreiras levantadas pela política comercial e agrícola da CEE, malgrado desse modo os anseios exportadores do Brasil para o mercado europeu. Inicialmente, e no terreno comercial, as relações entre a CEE e Brasil se moviam entre a discórdia e as constantes reclamações brasileiras no marco do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e depois, na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em um sentido diametralmente oposto, e no campo da cooperação política, Brasília e Bruxelas sempre se esforçaram por fortalecer seus vínculos e gerar canais permanentes de diálogo. Não se deve esquecer que, em 1958, o Brasil solicitou à CEE a criação de um mecanismo permanente de consulta. Em 24 de maio de 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o Brasil

se converteu no primeiro país latino-americano a estabelecer relações diplomáticas no mais alto nível com a Comissão da CEE.

As décadas seguintes foram propícias ao aprofundamento das relações políticas e de cooperação, embora tenha se mantido a tônica apontada de conflituosidade comercial e descontentamento brasileiro. Não obstante, durante o período mais duro da repressão política da ditadura militar iniciada com o golpe de 1964, as relações se ressentiram e Bruxelas manteve um perfil discreto, limitado à gestão pontual dos interesses comuns. Em 1973, houve a assinatura de um acordo CEE-Brasil, dos denominados como de “primeira geração”, que se caracterizavam por ser um instrumento reservado aos países latino-americanos de maior potencial econômico, em bases estritamente bilaterais e sem um enfoque regional ou de vinculação a processos de integração. Além disso, fundavam-se juridicamente no artigo 113 do Tratado da CEE, cuja principal consequência era o caráter comercial não-preferencial.

A década de 1980 foi marcada pela assinatura de um acordo de “segunda geração” (1980) que superava a visão estreita do convênio anterior e inaugurava uma dinâmica de concertação e diálogo entre Bruxelas e Brasília. Nesse tipo de acordo incluíam-se elementos políticos e atribuía-se relevância maior à cooperação para o desenvolvimento e a áreas novas, como a cooperação empresarial e científica. A reaproximação política entre o bloco europeu e o gigante sul-americano foi favorecida pelo retorno à democracia, em 1984, e a eleição indireta do primeiro presidente civil desde 1964, Tancredo Neves, bem como pela entrada de Espanha e Portugal na CEE (1986), com seu impacto positivo sobre a incorporação da dimensão latino-americana às relações exteriores da comunidade europeia.

Mas, sem dúvida, o que fixou o rumo das relações entre a CEE e Brasil nas duas décadas seguintes foram as primeiras iniciativas de integração sub-regional (Ata de Iguazu argentino-brasileira de 1985), antecedente da constituição do Mercosul (Tratado de Assunção, 1991), e que junto com o diálogo político da CEE com o Grupo do Rio (1986) estabeleceram o marco de referência dessas relações. A partir daí, a CEE poria todo o seu empenho na exportação de seu modelo de integração e em oferecer sua experiência ao Mercosul. Em 1992, foi assinado um acordo-marco bilateral de cooperação e, em 1995, o acordo-marco de cooperação inter-regional UE-Mercosul, ápice no século XX do marco jurídico das relações euro-brasileiras.

Foi a partir deste último que se iniciaram as negociações, até hoje inconclusas, para constituir uma zona de livre comércio inter-regional. Não é o momento de explicar todas as vicissitudes dessas negociações complexas, mas podemos dizer, em resumo, que quinze anos depois de seu início, o “nó agrícola” continua sem ser desatado, que as conversações foram ciclotímicas (quando não bipolares) em função dos avanços ou congelamentos registrados na Rodada Doha da OMC, e que as prioridades e as agendas exteriores do Brasil e da UE mudaram substancialmente em relação ao ponto de partida.

Hoje, o Brasil tem relações internacionais diversificadas, com maior peso no comércio exterior com a Ásia (devido ao efeito chinês) e com os países em desenvolvimento, bem como uma queda importante do comércio com a UE. Em 2005, pela primeira vez na história, o conjunto de países da América do Sul, Ásia e África superou a UE e os Estados Unidos no que se refere ao destino das exportações brasileiras. O total dos países em desenvolvimento recebeu quase 52% das exportações brasileiras em 2008, em comparação com 41,4% em 2003. No que tange às prioridades internacionais, o destino das viagens ao exterior do presidente Lula ilustra perfeitamente essa mudança, uma vez que mais de 70% tiveram como destino países em desenvolvimento³.

No caso da UE e do acordo comercial com o Mercosul, o processo está condicionado pelo mandato negociador da Comissão Europeia, que estabeleceu aguardar a conclusão da Rodada Doha, e pelo impacto, ainda não totalmente absorvido, da entrada de novos sócios comunitários, de 15 a 27. Como se isso não bastasse, a crise econômica dificulta que a UE apresente ofertas generosas que diminuam as rendas tarifárias e deve-se reconhecer que os países teoricamente patrocinadores dos interesses latino-americanos em Bruxelas (Espanha, Portugal e, em menor medida, Itália) perderam peso a partir do Tratado de Lisboa. Ao mesmo tempo, o eixo franco-alemão tem demonstrado pouco interesse em concluir as negociações com o Mercosul. No que diz respeito à França, graças à conhecida capacidade de seu setor agrícola de bloquear qualquer concessão aos produtos de países em desenvolvimento e pelos efeitos que a reforma da Política Agrícola Comunitária, que serão sentidos a

3 AYLLÓN, Bruno e COSTA, Iara: “La Cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior”, em AYLLÓN, B. e SURASKY, J. (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Madri, Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010, pp.70-71.

partir de 2013, possam ter no campo francês. Convém recordar que 2012 é ano eleitoral na França e que dificilmente o presidente Nicolás Sarkozy vai querer se indispor com os agricultores.

Embora esse enfoque regional das relações da UE com o Brasil através do prisma do Mercosul supusesse uma clara aposta na opção integracionista, o certo é que tinha como principal desvantagem que as relações individuais com cada um dos países do Mercosul se convertiam em variável dependente dos avanços no processo de criação de um mercado comum do Cone Sul. Desse modo, o bloco comunitário deixava em segundo plano a relação com os países sul-americanos com maior potencial político e econômico, situando no mesmo nível as relações com Uruguai e Paraguai, que possuem particularidades próprias e uma escala limitada, e as relações com Brasil e Argentina, estes sim, chamados a ter um papel de protagonista no cenário regional e mundial.

O SEGUNDO MANDATO DE LULA (2007 – 2010): A ASSOCIAÇÃO ESTRATÉGICA COM A UE

Durante o governo Lula também ocorreram mudanças no que se refere ao sentido estratégico das relações com a UE. Boa parte da responsabilidade dessa mudança de percepção deve ser atribuída a setores diplomáticos do Itamaraty com visões mais autonomistas e um perfil mais assertivo do que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para o grupo diplomático dominante no governo de FHC, a UE era “o sócio mais importante do Mercosul”. Mas essa linda declaração não se materializou ao não se concretizar um acordo de livre comércio inter-regional, ao entrar em crise o Mercosul, a partir de 1999, e ao sentir-se o impacto negativo da ampliação da UE para o leste europeu.

Para o governo Lula, inclusive com a associação estratégica em marcha, a UE é apenas “um sócio importante”. A diferença de matiz em relação ao governo anterior é significativa. No primeiro mandato de Lula, as relações com a UE foram marcadas pela concorrência e o conflito. Basta recordar episódios como as demandas brasileiras em várias controvérsias comerciais no seio da OMC ou a criação do G-20 na reunião de Cancún (2003), quando o chanceler Amorim propôs a configuração de uma nova correlação de forças que rompesse com a tradicional dinâmica de bipolaridade no sistema GATT/OMC entre a UE e os Estados Unidos. O auge do confronto aconteceu com o duro

enfrentamento verbal entre Mandelson, então comissário de comércio da UE, e o chanceler Celso Amorim, que foi o preâmbulo da ruptura de negociações na cúpula de Hong Kong da OMC (2005). Outra decisão do governo Lula – a adoção pelo Brasil, em 2006, do padrão japonês de televisão digital (ISDB/T), em vez do europeu (DVB/T) – caiu mal em Bruxelas devido ao efeito de arrastão que teve em toda a América do Sul⁴.

O segundo mandato do presidente Lula caracterizou-se por uma diminuição das tensões existentes nas relações com a UE e por uma atitude de mais aproximação da Comissão Europeia, presidida pelo português Durão Barroso, que fixou como um de seus objetivos intensificar as relações com o Brasil:

Em 2004, no início de minhas funções como presidente da Comissão Europeia, o Brasil era a única das grandes economias emergentes com que a UE não tinha um diálogo estruturado. Decidi que o estabelecimento de uma associação estratégica com o Brasil seria uma das prioridades de meu mandato. O objetivo concretizou-se em julho de 2007. Desde então, reforçamos as relações bilaterais⁵.

Contribuíram para essas mudanças diversos fatores, entre os quais vale a pena destacar a diminuição do enorme diferencial de poder (político, econômico e internacional) entre o bloco europeu e o Brasil que gerou uma “igualdade relativa”, constitutiva e fundamental para qualquer modelo relacional baseado em uma associação estratégica.

Por outro lado, é evidente a convergência de interesses. Existe um claro interesse brasileiro em fortalecer suas relações com a UE como mecanismo para incrementar seu poder de negociação e visibilidade internacional, em um cenário no qual uma aliança com os Estados Unidos parece difícil. Existe também, embora de forma mais dissimulada, um interesse europeu em fortalecer o Brasil como freio ao socialismo bolivariano, de maneira que seu tradicional papel de moderador construtivo, que a diplomacia do Itamaraty sempre desempenhou com desenvoltura na região, seja ainda mais fortalecido.

4 Todos os países sul-americanos, com exceção de Colômbia e Suriname, adotaram o sistema japonês. O Uruguai acaba de fazê-lo, em dezembro de 2010, o que motivou uma nota de lamentação por parte da UE.

5 José M. Durão Barroso: “A parceria da UE com o Brasil”, *O Estado de São Paulo*, 15 de julho de 2010.

Além disso, há interesses europeus claros em promover a liderança brasileira como motor de integração regional para avançar em questões concretas, e é possível levantar a hipótese da necessidade sentida por alguns países da UE de apoiar uma “via brasileira” para o desenvolvimento latino-americano que concilie mercado e Estado, gerando crescimento e promovendo inclusão social.

A associação estratégica com a UE é vista pela diplomacia brasileira como um instrumento capaz de trazer benefícios em termos de prestígio e reconhecimento internacional, bem como um canal importante para a aproximação entre o Brasil e os países europeus. Do ponto de vista de Brasília, a aproximação em termos bilaterais parece oferecer mais benefícios na busca de aliados para a inserção internacional do país, no reforço de seu papel de *global player* e na obtenção de vantagens concretas em áreas como a transferência de tecnologia.

O recente salto qualitativo nas relações UE-Brasil ocorreu em maio de 2006, com motivo da visita do presidente da Comissão Europeia. Naquela ocasião, Barroso conseguiu um acordo político sobre os benefícios potenciais da cooperação euro-brasileira em setores de alto valor estratégico como ciência e tecnologia, transportes, meio ambiente, energia e políticas sociais e regionais.

Essas conversações foram formalizadas em Brasília, em maio de 2007, numa rodada de consultas com as autoridades brasileiras, cuja consequência imediata foi a decisão da Comissão Europeia de apresentar uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento intitulada “Para uma Associação Estratégica UE-Brasil”⁶. Essa associação inclui o reforço do multilateralismo e a execução de ações conjuntas em questões de direitos humanos, pobreza, meio ambiente, energia e estabilidade na América Latina.

A comunicação da Comissão Europeia proclama os valores compartilhados e os interesses fundamentais das partes no que diz respeito ao Estado de Direito, a preocupação com a mudança climática, a promoção dos direitos humanos e a luta pela justiça social. Por outro lado, é explicitamente reconhecido o papel do Brasil como um líder global com responsabilidades políticas, econômicas e ambientais que, no entanto, a UE não havia considerado o suficiente como sócio estratégico e importante ator econômico e líder regional lati-

6 Bruxelas, 30 de maio de 2007. COM (2007) 281.

no-americano⁷. O documento afirma também que o Brasil se consagrou como paladino dos países em desenvolvimento na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OMC, ao mesmo tempo que como articulador de coalizões com países do Sul (Foro Índia-Brasil-África do Sul) e na Cooperação Sul-Sul. Sua condição de líder natural na América do Sul e sua posição de protagonista no fomento à integração (Mercosul e Unasul), proporcionando estabilidade e prosperidade regional, são destacadas como outros dos ativos brasileiros.

No campo dos interesses econômicos, a Comissão ressalta as potencialidades do Brasil como importante sócio comercial e núcleo de investimento da UE, bem como os recursos naturais do país, suas capacidades humanas com nichos de excelência científica e acadêmica, sua grande diversidade industrial, um vasto mercado interior e suas possibilidades para a produção energética e o desenvolvimento sustentável.

Nada se diz da queda na participação das exportações europeias no comércio brasileiro ou da pequena porcentagem (2%) que representam as exportações do Brasil para os países da UE e que situam o país sul-americano como décimo sócio comercial dos 27 membros da União. O impacto posterior da crise agravou essa situação, acrescentando uma queda das exportações europeias para o mercado brasileiro, de 26,439 bilhões de euros, em 2008, para 21,567, em 2009. As importações europeias reduziram-se ainda mais no mesmo período, de 35,896 para 25,653 bilhões de euros.

No que diz respeito aos investimentos europeus no Brasil, os últimos dados falam de movimentos cíclicos, explicados pela crise financeira. Se em 2007, os 27 sócios da UE destinaram 14,332 bilhões de euros ao Brasil, no ano seguinte registrou-se um desinvestimento de 1,061 bilhões, recuperado com 6,930 bilhões em 2009⁸. Os dados do Banco Central do Brasil sobre investimentos em 2010 estimam um aumento significativo, ocupando Luxemburgo, com 8,630 bilhões de dólares, o primeiro lugar entre os investidores estrangeiros e europeus, seguido pela Holanda, com 6,690 bilhões de dólares⁹.

7 É certo que a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “Uma associação reforçada entre a UE e a América Latina” (COM 2005, 636 final) já insinuava essa necessidade.

8 “Déficit de 4 mrdns d’euros des échanges de biens de l’UE 27 avec le Brasil en 2009”, Eurostat, Communiqué de presse, STAT/10/102, 13 de julho de 2010.

9 “La inversión extranjera se dispara en Brasil y compensa el déficit externo record”, *El Mundo*, Madri, 26 de janeiro de 2011.

Nesse contexto e sob a presidência comunitária de Portugal, com o apoio do presidente da Comissão Durão Barroso, realizou-se em Lisboa, em julho de 2007, a 1ª cúpula UE-Brasil de nível presidencial, na qual foi apresentado o modelo de “Associação Estratégica”, e à qual se sucederam cúpulas bilaterais no Rio de Janeiro (2008), Estocolmo (2009) e Brasília (2010).

QUADRO RESUMO

Cúpulas Brasil-UE no contexto da Associação Estratégica

1ª Cúpula Brasil-UE (Lisboa, 4 de julho de 2007).

- Apresentação da Associação Estratégica no semestre da presidência portuguesa da UE.

2ª Cúpula Brasil-UE (Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 2008).

- Plano de Ação Conjunta. Ampliação do diálogo político (não comercial).

5 áreas:

- Promoção da paz e da segurança mediante o multilateralismo.
- Promoção da associação econômica, social e ambiental.
- Promoção da cooperação regional (UE-ALC e Mercosul).
- Promoção da ciência, tecnologia e inovação.
- Promoção do intercâmbio entre os povos e as culturas.

3ª Cúpula Brasil-UE (Estocolmo, 6 de outubro de 2009).

- Assinatura do acordo de concorrência.
- 1ª mesa redonda da sociedade civil UE-Brasil.
- Revisão do estado de execução do Plano de Ação Conjunta.

4ª Cúpula Brasil-UE (Brasília, 14 de julho de 2010).

- Continuação dos progressos no Plano de Ação Conjunta.
- Avanços nos diálogos setoriais.

A agenda comum estabelecida em Lisboa incluía um amplo cardápio de desafios compartilhados para a consolidação do multilateralismo, apostando em uma ONU forte, e na cooperação em missões de paz e de ajuda humanitária. No campo dos direitos humanos, do fomento da democracia e da governança global, a UE e o Brasil manifestaram a vontade de elevar os níveis de

consenso nas resoluções dos organismos das Nações Unidas e redobrar os esforços para explorar formas de abordar a pobreza e a desigualdade global. Um dos mecanismos identificados foi a realização de iniciativas de cooperação triangular em países africanos lusófonos, envolvendo além do Brasil e da UE, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

No campo do combate à pobreza no Brasil, concordou-se em pôr em prática diferentes diálogos sobre questões sociais, trabalhistas e de política regional tendo por base o compartilhamento das experiências brasileiras em programas de transferência de renda condicionados às famílias e os conhecimentos europeus em políticas de coesão inter-territorial. Outra série de diálogos foi identificada como prioritária em questões de proteção do meio ambiente, combate à mudança climática e preservação da diversidade biológica. De especial relevância, por suas implicações para o Brasil, são os diálogos sobre cooperação energética que compreendem ações para a produção de biocombustíveis e energias renováveis.

Por sua especial sensibilidade, cabe destacar que a seção sobre fomento das relações comerciais e econômicas contemplada na associação estratégica exclui o capítulo comercial entre a UE e Mercosul, mas não renuncia o incentivo a conclusão das negociações. Na verdade, pretende-se que a associação estratégica complemente essas discussões para abordar temas de importância bilateral em áreas tais como a propriedade intelectual, a política industrial, a cooperação normativa ou as condições fitossanitárias que afetam o comércio.

O documento de associação estratégica se completa com uma variada gama de assuntos (transporte marítimo e aéreo, sociedade da informação, ciência e tecnologia, navegação de satélites, ensino superior, cultura, sociedade civil e empresa) que provocaram algumas críticas devido à evidente inflação de assuntos capazes de dispersar uma agenda que deveria se centrar mais e melhor, selecionando de todo esse universo aqueles aspectos mais urgentes, prioritários e nos quais seja possível estabelecer fortes sinergias cooperativas.

A COOPERAÇÃO BRASIL-UE NO CONTEXTO DO PLANO DE AÇÃO CONJUNTA DE 2008

A II Cúpula UE-Brasil, realizada no Rio de Janeiro em 2008, teve como principal objetivo dar continuidade aos acordos da Cúpula de Lisboa e “aterriçar” os conteúdos da associação estratégica em medidas mais concretas e

campos de atuação mais delimitados. Surge assim o Plano de Ação Conjunta (*Joint Action Plan*) que estabelece de maneira ainda muito genérica, mas mais delimitada, sem indicadores de medição de êxito, as áreas que as partes promoverão em seu afã de construir uma associação estratégica de amplo alcance.

O Plano identifica cinco áreas de trabalho comum, que por sua vez se desdobram em subcampos de cooperação, conforme a seguinte ordenação meramente enunciativa:

1. Promoção da paz e da segurança ampla por meio de um sistema multilateral eficaz.
 - 1.1. Promoção dos direitos humanos e da democracia e defesa da justiça internacional
 - 1.2. Fortalecimento do sistema multilateral
 - 1.3. Desarmamento, não proliferação de armas de destruição em massa e diálogo sobre segurança
 - 1.4. Prevenção de conflitos e gestão de crises
 - 1.5. Construção da paz e assistência pós-conflito
 - 1.6. Luta contra o terrorismo
 - 1.7. Prevenção e combate ao crime organizado e à corrupção
 - 1.8. Prevenção e controle de drogas e crimes correlatos
2. Promoção da associação econômica, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável.
 - 2.1. Promoção da associação econômica (OMC/Rodada Doha, comércio, investimentos e negócios, direitos de propriedade intelectual, questões econômicas e financeiras, transporte aéreo e marítimo, sociedade da informação)
 - 2.2. Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e inclusão e coesão social (diálogo sobre desenvolvimento global e cooperação com terceiros países, questões sociais e de emprego, redução de disparidades regionais, fortalecimento institucional e modernização do Estado)
 - 2.3. Promoção de uma associação ambiental para o desenvolvimento sustentável.
 - 2.4. Fortalecimento da cooperação em questões de energia
3. Promoção da cooperação regional.
 - 3.1. Promoção da cooperação entre América Latina e o Caribe e a UE
 - 3.2. Promoção da agenda Mercosul-UE

4. Promoção da ciência, tecnologia e inovação.
5. Promoção do intercâmbio entre os povos e dos intercâmbios culturais.
 - 5.1. Migrações, questões consulares e vistos
 - 5.2. Educação e juventude
 - 5.3. Cultura
 - 5.4. Sociedade civil
 - 5.5. Promoção de intercâmbio parlamentar
 - 5.6. Visibilidade mútua

A “metodologia” para executar esse amplo programa temático consistia na realização de diálogos anuais no mais alto nível, em reuniões de cúpula e ministeriais regulares. Nesse nível, a abordagem é ampla e as discussões buscariam um consenso entre os pontos de vista sobre desafios e crises que ameacem a estabilidade mundial. Em um nível hierárquico inferior, se estabeleceriam reuniões de altos funcionários e da comissão mista Brasil-Comunidade Europeia, as quais se encarregariam da preparação das Cúpulas presidenciais e ministeriais. Também estariam incumbidas de realizar o monitoramento dos progressos nos diálogos e de implementar o Plano de Ação Conjunta.

Além do diálogo político estabelecido no mais alto nível, tanto os representantes da UE como do Brasil concordaram em aprofundar e reforçar diferentes diálogos setoriais, com uma natureza menos política e mais técnica, entre instituições especializadas comunitárias e seus pares dos ministérios, organismos e agências da administração federal brasileira. Surge assim o programa denominado “Apoio aos diálogos setoriais Brasil-UE”, que conta para sua execução com recursos provenientes do Plano Indicativo Anual do *Country Strategy Paper* (CSP), para o período 2007-2013 da cooperação comunitária com o Brasil. Esse documento de estratégia, principal instrumento planejador geográfico da Comissão Europeia no campo da cooperação para o desenvolvimento, já propunha concentrar as atuações da UE no Brasil na melhoria das relações bilaterais e na promoção do desenvolvimento sustentável.

No documento de formulação do citado programa de apoio aos diálogos setoriais afirma-se que suas intervenções deverão ser concebidas e executadas de acordo com as orientações estratégicas definidas através dos diálogos setoriais que se mantenham no âmbito da Associação Estratégica UE-Brasil, incluindo as orientações operativas do CSP 2007-2013 e as prioridades do

governo brasileiro definidas no Plano Plurianual (PPA) para os períodos 2008-2011 e 2012-2015. A Comissão Europeia destinou às atividades de apoio ao conjunto dos diálogos setoriais um total de 9 milhões de euros entre 2007 e 2013, dos quais 6 milhões foram comprometidos para o quadriênio 2007-2010.

Dando cumprimento ao mandato do Plano de Ação Conjunta, que estipula o acompanhamento e monitoramento dos progressos registrados no terreno dos diálogos, a IV Cúpula UE-Brasil, realizada em Brasília, em julho de 2010, se congratulou pelos avanços na implementação do Plano e na diversificação dos diálogos bilaterais que incluíram outras áreas como política de transportes e logística.

CONCLUSÕES: PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E EUROPA NO GOVERNO DILMA

Tudo indica que o governo de Dilma Rousseff dará continuidade à associação estratégica com a UE, sem alterar as prioridades da política exterior brasileira tal e como foram definidas por seu antecessor e pelo Itamaraty. Para o Brasil, as relações com a UE continuarão sendo importantes, mas não centrais nem prioritárias. Assim se pode interpretar a menção sucinta à UE feita pela presidente Dilma em seu discurso de posse, em comparação com a importância atribuída à relação com a China ou com o eixo Sul-Sul: “Preservaremos e aprofundaremos a relação com os Estados Unidos e com a União Europeia”.

Não obstante, como recorda o atual chanceler brasileiro Antonio Patriota, “continuar não é repetir”,¹⁰ e existem espaços para a inovação, as ênfases e os matizes nas relações UE-Brasil. Não seria de estranhar que uma dessas novidades fosse uma ênfase maior nos aspectos vinculados aos Direitos Humanos e ao fomento da igualdade de gênero, dois pontos especialmente sensíveis para Dilma Rousseff por sua trajetória política e por ser a primeira mulher que chega à Presidência da República.

Naturalmente, o forte pragmatismo que marca a associação estratégica na óptica do Brasil continuará presente, em especial nos elementos vinculados à reforma do Conselho de Segurança de Nações Unidas e à busca de apoios europeus à candidatura brasileira a um assento permanente, bem como em

10 Entrevista à revista *Veja*, 9 de janeiro de 2011.

outros aspectos relacionados com o aproveitamento da capacidade científico-tecnológica da UE ou nas questões educativas e ambientais. A IV Cúpula Brasil-UE, que se realizará em Bruxelas em 4 de outubro de 2011, será o próximo encontro para comprovar o bom estado das relações euro-brasileiras e supõe-se que marcará a apresentação perante as instituições comunitárias da presidente Dilma Rousseff.

A Associação Estratégica significa o reconhecimento definitivo pela UE do papel que o Brasil pode desempenhar como potência emergente, representando uma mudança nas condições de visibilidade internacional do país, mas também supõe uma mudança relevante nas estratégias comunitárias em relação à América Latina. A aposta europeia no Brasil pode ser interpretada como a prova de que é na via das relações bilaterais, e não na estratégia regionalista, que se avança realmente nas relações euro-latino-americanas.

Essa mudança de rumo na estratégia comunitária para a região e, concretamente, para o Mercosul, foi recebida com certa preocupação em algumas capitais sul-americanas, em especial em Buenos Aires e em Caracas, que tiveram dificuldades para disfarçar sua insatisfação diante da opção preferencial da UE em favor do Brasil. No caso argentino, reclamou-se um tratamento semelhante ao brasileiro, o que indubitavelmente não ocorrerá, pois implicaria em rebaixar o caráter seletivo e preferencial das associações estratégicas e abrir uma via para a política do “café para todos”.

A dúvida que paira é se o enfoque bilateral das relações da UE com México, Chile e Brasil é complementar ou substitutivo da abordagem regional e se atuando dessa forma se debilita o diálogo inter-regional e a tradicional preferência comunitária pelo apoio aos esquemas regionais de integração que se foram diluindo em iniciativas mais amplas (Mercosul e Unasul) ou que estão diretamente em processo de decomposição (Comunidade Andina depois da saída da Venezuela).

O Parlamento Europeu (PE) expressou essa preocupação ao formular alguns elementos de alerta no que se refere à Associação Estratégica UE-Brasil, com critérios que nem sempre coincidem com os interesses dos Estados Membros ou da Comissão e do Conselho. Com efeito, a recomendação do PE destinada ao Conselho, de 12 de março de 2009, manifesta um fundo de inquietude em relação à necessidade de enquadrar essa relação privilegiada “no enfoque birregional e na visão global das relações entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe”.

De acordo com o PE, a associação estratégica UE-Brasil deveria fortalecer as relações com os processos de integração latino-americanos e não debilitá-los, aportando um valor agregado aos marcos jurídicos preexistentes (o Acordo Marco de Cooperação com Brasil e com o Mercosul). Ao mesmo tempo, o PE aposta em incluir uma presença maior na associação estratégica da sociedade civil, de empresas, interlocutores sociais, deputados brasileiros e dos próprios europarlamentares.

A presidência espanhola da UE, durante o primeiro semestre de 2010, adotou uma linha parecida à do Parlamento Europeu, mostrando especial cautela diante da sensação difundida de que a associação estratégica com o Brasil suporia o óbito do enfoque regionalista e uma decidida aposta na abordagem bilateral das relações euro-latino-americanas. O então ministro de Relações Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, afirmou que uma das grandes potencialidades da relação Brasil-UE era “sua capacidade para catalisar a aproximação entre as duas regiões e propiciar com isso uma maior e melhor integração dentro dos conjuntos regionais na América Latina”¹¹. Em outras palavras, que seria desejável enfatizar um enfoque de complementaridade frente ao alegado caráter de incompatibilidade entre a estratégia regionalista e a bilateral.

Em conclusão, ao iniciar-se a segunda década do século XXI, as relações entre o Brasil e a UE se encontram em uma situação paradoxal. De um lado, compartilham visões políticas sobre o sistema internacional, apostam no multilateralismo, na defesa da democracia e dos direitos humanos e possuem uma agenda comum carregada de boas intenções e objetivos louváveis. Por outro lado, são competidores globais no campo comercial e pugnam pela influência política na região. No caso brasileiro, o país exerce uma liderança benigna não-hegemônica na América do Sul e, em menor medida, na América Latina, que tende a substituir os países europeus e a própria UE, na medida em que a região estabelece seus próprios foros de concertação, diálogo e cooperação, sem a presença das antigas potências coloniais (caso da Espanha e do mecanismo das Cúpulas Ibero-americanas desde 1991) ou do bloco comunitário (através das Cúpulas Euro-latino-americanas desde 1999).

9 Miguel Á. Moratinos: “La UE y Brasil hablan del presente y del futuro”. El Mundo, 16 de fevereiro de 2010.

Além da dimensão latino-americana, a associação estratégica significa o reconhecimento pela UE do papel do Brasil que ascende na pirâmide de preferências dos sócios prioritários de Bruxelas. Restará então a tarefa pendente de traduzir esses ganhos de prestígio em benefícios concretos para o fortalecimento das relações políticas, no incremento da cooperação euro-brasileira, na intensificação recíproca das correntes investidoras e comerciais e na consecução de maiores níveis de justiça social para os cidadãos da Europa e do Brasil. Assim lembrou o presidente Lula da Silva em seu discurso de encerramento da IV Cúpula UE- Brasil:

(...) O lançamento de nossa associação estratégica em 2007 expressou a percepção comum de que havia chegado a hora de o Brasil e a UE projetarem uma visão conjunta para um mundo multilateral e multipolar. A consideração dessa nova ordem internacional exige esforços coletivos em defesa de causas universais: a democracia fundada na justiça social, a promoção em defesa dos direitos humanos e um multilateralismo capaz de responder às expectativas de paz e desenvolvimento para nações emergentes e seus povos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENAL, Celestino del: “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo nº 36, 7 de julho de 2009.

AYLLÓN, Bruno: “A política externa do Brasil e suas relações com a União Européia: uma avaliação do primeiro governo Lula (2002-2006)”, em HOFMEISTER, Wilhelm (org.): *Anuário Brasil-Europa 2006*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA: “Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil”, Bruxelas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 20 de maio de 2007 (COM 281).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: “Third European Union-Brazil Summit. Joint Stament”, Estocolmo, 6 de outubro de 2009.

GOMES SARAIVA, Miriam: “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”, Real Instituto Elcano, ARI nº 46, 2010, 13 de março de 2010.

GOMES SARAIVA, Miriam. La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa: de las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica, 2010, FRIDE, *Policy Brief*, nº 35, março 2010.

GRATIUS, Susanne: “Brasil y Europa hacia 2015”, *Policy Brief*, nº 49, FRIDE, Madri, fevereiro 2011.

GRATIUS, Susanne: “O Brasil como parceiro estratégico da UE: conseqüências bilaterais, regionais e globais”, em W. Hoffmeister (org), *Anuário Brasil-Europa 2007*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

KEYSER DE, Veronique: Propuesta de recomendación destinada al Consejo sobre la Asociación Estratégica UE-Brasil (B6-0449/2008).

LESSA, Antonio Carlos: “As relações Brasil-UE no contexto da consagração da Parceria Estratégica”. 2009 Congresso da LASA, Rio de Janeiro, 11-14 de junho de 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. Recomendación del PE destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre la Asociación Estratégica UE Brasil, (2008/2288 (INI)).

REZENDE, Estevão e GOMES, Miriam: *Brasil-União Européia-América do Sul. Anos 2010-2020*. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 2009.

SANNINO, Stefano e FONTENELE, Maria Edileuza: Comunicación Conjunta de la 11ª Reunión del Comité Mixto CE-Brasil, Bruxelas, 7 de julho de 2009.