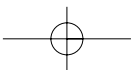
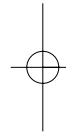
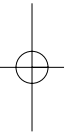
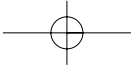




**DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO
DE UMA AGENDA COMUM ENTRE
BRASIL E EUROPA**





DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM ENTRE BRASIL E EUROPA

Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação editorial e revisão
Daniel Edler

Colaboração
Reinaldo Themoteo e Jasper Eitze

Tradução
Pedro Maia Soares e Mónica Baña

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

D484 Desafios para a construção de uma agenda comum entre
Brasil e Europa / [tradução: Pedro Maia Soares e Mónica
Baña]. – Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
208 p. : il; 24 cm – (Série Relações Brasil-Europa ; v.1)

ISBN 978-85-7504-157-4

1. Brasil – Relações exteriores – Europa – Discursos,
ensaios, conferências. 2. Europa – Relações exteriores – Bra-
sil – Discursos, ensaios, conferências. I. Konrad-Adenauer-
Stiftung. II. Série.

CDD 337.8104

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

SUMÁRIO



7 INTRODUÇÃO
Peter Fischer-Bollin

11 IMIGRAÇÃO: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS E EUROPEIAS

13 REFLEXÕES SOBRE AS NOVAS POLÍTICAS EUROPEIAS
PARA OS IMIGRANTES
Francisco Gómez Martos

43 CRISE ECONÔMICA E RELAÇÕES COMERCIAIS

45 RESPOSTAS EUROPEIAS PARA A CRISE INTERNACIONAL
Elena Lazarou

73 A PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA
Karine de Souza Silva

85 CONTEXTO POLÍTICO ATUAL

87 DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM ENTRE
BRASIL E EUROPA: PERCEPÇÕES ACERCA DO BRASIL NA EUROPA
Sarah-Lea John de Sousa

103 PERCEPÇÕES BRASILEIRAS ACERCA DAS RELAÇÕES COM A EUROPA
Renato G. Flôres Jr.

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

137 BRASIL-UNIÃO EUROPEIA: BALANÇO DE UM ANO
Carmen Fonseca

155 AGENDA PARA O MEIO AMBIENTE

157 A COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E BRASIL
NA AGENDA DE MUDANÇA CLIMÁTICA
Arnold Jacques de Dixmude

173 RELAÇÕES ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA
NA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CLIMA
Fernanda Viana de Carvalho

INTRODUÇÃO

Ao longo dos mais de 40 anos de trabalho no Brasil, a Fundação Konrad Adenauer tem atuado com especial interesse nas relações entre o Brasil e a Europa. Nosso principal objetivo é divulgar informações e promover debates sobre temas internacionais na sociedade brasileira. Nesse sentido, iniciamos, em 2000, o projeto editorial “Anuário Brasil-Europa” para a organização de publicações contendo artigos de especialistas, acadêmicos e políticos. Os anuários atingiram as expectativas iniciais e nos permitiram divulgar análises importantes sobre os acontecimentos dos respectivos momentos históricos e seu impacto na relação entre o Brasil e os países europeus.

No entanto, para 2011, decidimos repensar este projeto, a fim de abarcar temas mais amplos e incluir estudos sobre questões fundamentais, mas que, por ventura, estejam esquecidos na agenda política das partes. Desta forma, apresentamos o primeiro número da nova série “Relações Brasil-Europa”. Esperamos que esta publicação possa dar prosseguimento ao trabalho dos últimos anos, contribuindo para o estreitamento dos laços entre os países e incentivando a pesquisa sobre temas europeus no Brasil.

Em cada edição, procuraremos apresentar análises que abarquem temas variados, como: integração regional, questões comerciais, imigração, desafios políticos, cooperação na área energética, desenvolvimento de infraestrutura e proteção do meio ambiente. Assim, esperamos contribuir para as pesquisas acadêmicas na área, mas também para que um público menos especializado, mas igualmente interessado, tenha acesso a pontos de vista muito representativos

Neste primeiro número, trazemos artigos com enfoques variados. Na primeira seção, um capítulo aborda a controversa temática da imigração. Em seu artigo, Francisco Gomez Martos, assessor político do Parlamento Europeu, desenvolve uma análise bastante rica acerca dos desafios enfrentados pela Europa em relação aos movimentos migratórios. Com uma visão crítica, Gomez Martos discute as políticas francesa, alemã e espanhola, além de apresentar as tentativas da própria União Europeia de integrar os imigrantes às sociedades que os abrigam. Esta análise aborda questões políticas e sociais de grande relevância para os imigrantes e para os governos dos respectivos países.

Tratando de temas mais econômicos/comerciais, a pesquisadora da FGV-RJ, Elena Lazarou, analisa as diferentes respostas europeias para a crise financeira internacional. Em seu artigo, Lazarou enfoca as dificuldades de se aprovar políticas de cortes de gastos e a postura da União frente às dificuldades extremas de alguns de seus membros. Apontando para uma possível solução para esta crise, Karine de Souza e Silva, professora da Universidade Federal de Santa Catarina, apresenta os avanços advindos da parceria estratégica entre o Brasil e a UE. Segundo a autora, a integração tem trazido resultados bastante positivos para ambas as partes, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para que os ruídos políticos entre alguns países europeus e o governo brasileiro sejam reduzidos.

O contexto político recente também é um dos focos desta publicação. Sarah-Lea John de Sousa, ex-pesquisadora do *think tank* espanhol FRIDE, busca entender as diferentes percepções acerca do Brasil na elite política europeia. De acordo com a pesquisadora, o crescimento recente do Brasil é muito bem visto na Europa, principalmente por partilhar valores culturais, mas gera incertezas em relação ao novo status do país e à melhor forma de interagir com este nos fóruns internacionais. Em contrapartida, o professor Renato Flôres, da FGV-RJ e do conselho consultivo do CEBRI, apresenta uma perspectiva brasileira acerca das relações com a Europa. Segundo o relato do professor, esta relação é marcada por diversos momentos de frustração, com uma retórica política rebuscada, mas com avanços reais muito lentos.

Bruno Ayllón Pino, professor da Universidade Complutense de Madri, faz um balanço do diálogo entre a Europa e o Brasil nos últimos anos. Os avanços obtidos durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva são utilizados como pano de fundo em um estudo bastante interessante acerca da parceria estratégica junto à UE e das relações frente a alguns dos países com maior afinidade

com o Brasil. Já Carmen Fonseca desenvolve uma pesquisa sobre o estágio atual das relações entre Brasil e Europa tendo como foco as presidências de Espanha e Bélgica no Conselho Europeu.

Por fim, optamos por abordar um tema de grande relevância, porém muitas vezes ignorado, a formulação de projetos comuns para a proteção do meio ambiente. O senhor Arnold Jacques de Dixmude, assessor para Assuntos de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Delegação da União Europeia no Brasil, disserta sobre o amplo perfil dos marcos legais para a cooperação em temas ambientais. Em seu artigo, o senhor Dixmude se mostra otimista em relação aos projetos em curso e afirma que os resultados obtidos nas diversas parcerias estabelecidas com organizações brasileiras e com algumas instâncias do governo são muito apreciados na Europa, apontando para a possibilidade de maiores investimentos no futuro. Por sua vez, Fernanda Viana de Carvalho, professora da UnB e membro da organização The Nature Conservancy/Brasil, traça um perfil histórico das relações entre Brasil e UE no que tange às políticas de proteção do meio ambiente. De acordo com Carvalho, muitos avanços foram obtidos, principalmente a partir da década de 90, mas é necessário que ambas as partes tenham um engajamento ainda maior nesta questão, adequando-se à normas internacionais e pressionando para que outros países também o façam.

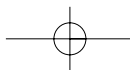
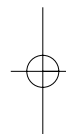
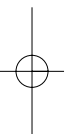
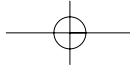
Esta publicação não objetiva abarcar todos os temas referentes à complexa relação entre o Brasil e os países europeus, mas apresentar uma face da mesma, contribuindo para o debate dos temas europeus pelo público brasileiro.

Gostaria de agradecer a todos os autores que contribuíram para a realização deste primeiro número da série “Relações Brasil-Europa” e convidar aos leitores que busquem, com esta publicação, aprofundar seus conhecimentos sobre este importante tópico para as relações internacionais contemporâneas.



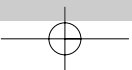
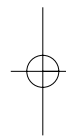
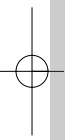
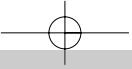
Peter Fischer-Bollin

Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil





IMIGRAÇÃO:
PERSPECTIVAS BRASILEIRAS E EUROPEIAS



REFLEXÕES SOBRE AS NOVAS POLÍTICAS EUROPEIAS PARA OS IMIGRANTES

Francisco Gómez Martos¹

INTRODUÇÃO

Durante os últimos anos, a política de imigração de União Europeia (UE) recebeu críticas por parte de outros atores da comunidade internacional e de alguns grupos regionais.

No dia 4 de julho de 2008, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) divulgou uma declaração sobre a chamada “Diretriz de retorno” aprovada pela UE, que expressava a rejeição da entidade a essa declaração e “a qualquer tentativa de criminalização dos migrantes que possa ser acarretada pela aplicação dessa normativa”. No dia 19 de outubro de 2010, o Secretário Geral da ONU, Ban-Ki-moon, em seu discurso solene perante o Parlamento Europeu, manifestou sua preocupação com o tema ao se referir às “novas políticas de polarização” que se manifestam na Europa contra os imigrantes, especialmente contra imigrantes de origem muçulmana.

Essas críticas são justificadas? Existe um viés populista ou xenófobo nas recentes decisões ou nas políticas da UE e de alguns de seus Estados-membros? Faz sentido falar de uma Europa “fortaleza” na imigração, como antes fora rotulado este conceito, para se referir à Política Agrícola

1 Assessor para Relações com Paramentos Nacionais do Diretório da Presidência do Parlamento Europeu, atualmente de licença. As opiniões emitidas neste artigo são responsabilidade do autor e não representam o ponto de vista do Parlamento Europeu.

Comum? Faz sentido que a UE blinde suas fronteiras internacionais para conter a imigração irregular? Será que alguns países membros esqueceram sua tradição de países emigrantes durante os séculos XIX e XX e a generosidade com que foram acolhidos em outras regiões do mundo, especialmente na América?

O CONTEXTO ATUAL DA IMIGRAÇÃO NA EUROPA

A imigração constitui um dos fenômenos mais complexos e mais pluri-dimensionais do nosso tempo, caracterizado pela globalização das atividades econômicas e comerciais, o encurtamento das distâncias graças aos avanços tecnológicos, o impacto das tensões e conflitos políticos regionais, as consequências da mudança climática e da pobreza persistente em muitos dos países menos avançados. Sua incidência sobre a virtual totalidade dos âmbitos da vida – econômico, social, político e cultural - e sua presença constante nos meios de comunicação e na agenda política transforma esse tema, por sua vez, em um desafio que requer respostas coerentes dos Estados da União Europeia e de suas instituições.

Desde o começo deste século até 2009, a UE acolheu aproximadamente dois milhões de imigrantes ao ano, procedentes de países extra-comunitários. É preciso acrescentar a esse fluxo mais de 1,5 milhões de pessoas em idade de trabalhar procedentes dos novos Estados-membros da União que se incorporaram aos mercados de trabalho europeus no período 2004-2008 como consequência das ampliações da União em 2004 e 2007.

Em janeiro de 2008, os imigrantes de países terceiros residentes na UE alcançaram a cifra de 19,4 milhões de pessoas, isto é, 3,9% de uma população total de 497 milhões. Some-se a a esse número também os 11 milhões de europeus que exercem atualmente o direito de morar no Estado-membro de sua escolha. Os Estados-membros que acolhem um maior número de imigrantes procedentes de países terceiros são Alemanha (4,7 milhões), Espanha (3,1 milhões), Itália (2,5 milhões), Reino Unido e França, com 2,4 milhões cada um. Os grupos mais numerosos de nacionais de países terceiros na UE vem da Turquia (2,4 milhões) e do Marrocos (1,7 milhões).

Tudo parece indicar que em 2009 a pressão migratória começou a cair. A crise econômica recente pôs a perder o ciclo de progresso em termos de crescimento econômico e criação de emprego registrado durante a última década.

O PIB da UE caiu 4% em 2009, sua produção industrial retrocedeu aos níveis dos anos 90 e 23 milhões de pessoas (10% da população ativa da UE) estão atualmente desempregados.

A crise também reduziu à metade o potencial de crescimento da UE e muitos projetos de investimento, talentos e ideias poderão ser perdidos em função da atonia da demanda e da carência de financiamento. Na maioria dos países da União, o desemprego dos mais jovens (entre 18 e 25 anos) alcança cotas até agora desconhecidas e muitos sociólogos já falam abertamente de uma “geração perdida”.

A crise provocou um grande choque sentido por milhões de cidadãos europeus e está mudando a percepção psicológica não apenas de sua posição e expectativas diante do futuro pessoal, mas também do papel dos respectivos Estados e da UE no novo equilíbrio geopolítico do mundo.

Diminuição de renda, desemprego, perda de benefícios sociais e o horizonte de uma queda do padrão de bem-estar sofrida por uma parte dos cidadãos europeus criam desconfiança em relação à eficácia política das sociedades que se manifesta através do populismo crescente que tem se mobilizado a favor da contenção da imigração, da luta ideológica contra o Islã e dos protestos contra o sistema de partidos que até pouco tempo atrás garantiam a prosperidade. Este estado de ânimo coletivo contrasta com o otimismo e com a atitude ambiciosa das novas classes médias globais dos países emergentes em relação ao futuro.

A esta percepção psicológica de uma relativa decadência geopolítica e de insegurança econômica, se soma a sensação de insegurança diante do terrorismo islâmico que ao longo da última década golpeou com força alguns dos Estados da UE.

Talvez seja preciso se situar neste contexto de grande recessão econômica e de luta contra a ameaça difusa do terrorismo para entender as dificuldades enfrentadas pelos Estados-membros da UE e suas instituições no momento de definir uma política de imigração que seja coerente com os princípios e valores que sempre defenderam, por um lado, e que, por outro, contribua para enfrentar os desafios de um mundo em rápida transformação.

Nos próximos parágrafos, vou expor os eixos essenciais e a atuação da política de imigração no âmbito europeu, bem como as recentes políticas de imigração em três Estados-membros da União: França, Alemanha e Espanha. A polêmica sobre a dicotomia multiculturalismo versus assimilação como fór-

mulas de integração à sociedade de acolhida e o debate sobre a “identidade nacional” e o tratamento das minorias étnicas merecem atenção especial.

UMA POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO OU 27 POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO?

Como em outros Estados do mundo, na UE grande parte dos aspectos essenciais relativos à imigração (tais como a entrada em um país, o estatuto jurídico do imigrante de longa duração, o acesso à nacionalidade) são prerrogativas ou competências “*regaliènnnes*” que afetam a quintessência da soberania nacional dos Estados-membros da União.

A União Europeia, no entanto, culminou em 1993 com um mercado interno em que mercadorias, serviços, capitais e pessoas podem circular livremente dentro desse espaço econômico integrado.

Conseguir que a livre circulação de pessoas sem controles fronteiriços dentro da UE não acarretasse a deterioração da segurança de seus cidadãos exigia a criação de uma única fronteira externa com a implementação de controles de entrada no espaço comum, seguindo procedimentos idênticos. Os acordos de Schengen, cujo Convênio entrou em vigor em 1995, permitiram conciliar liberdade e segurança. Suas normas combinam condições de entrada e de vistos de curta duração para pessoas que cruzam as fronteiras externas dos Estados-membros da UE, melhoram a coordenação policial, reforçam a cooperação judicial e criam o sistema de Informação Schengen (SIS) que permite às autoridades judiciais e de controle das fronteiras obterem informação sobre as pessoas. A cooperação Schengen se integrou no Direito da UE pelo Tratado de Amsterdam, em 1997.

Hoje, a supressão dos controles nas fronteiras internas do “espaço Schengen” permite que mais de 400 milhões de cidadãos de 25 países (Bulgária, Chipre e Romênia ainda não são membros de pleno direito, Suíça participa como país associado e Dinamarca, Reino Unido e Irlanda cooperam parcialmente em alguns aspectos) viajem desde a Península Ibérica até os Estados Bálticos e desde a Grécia até a Finlândia sem controles fronteiriços.

No entanto, em um mundo aberto no qual a mobilidade das pessoas vem crescendo, garantir uma gestão eficaz das fronteiras externas da União Europeia não é tarefa fácil e representa um desafio significativo. Basta lembrar que existem 1636 pontos designados como pontos de entrada no terri-

tório da UE e que em 2006 o número de trânsitos foi de aproximadamente 900 milhões.

Neste contexto de culminação do mercado interno e de supressão do controle de pessoas nas fronteiras internas da UE surgiu, há uma década, a necessidade de estabelecer as bases de *uma política de imigração comum*, que não significa política *única*, cujos objetivos foram estabelecidos no Conselho Europeu de Tampere, de outubro de 1999, com prazos definidos pelo Tratado de Amsterdam. A partir desse momento, a política de imigração e asilo é uma *competência compartilhada* entre os Estados-membros e a UE, submetida ao princípio de subsidiariedade.

Por outro lado, a experiência deixava claro que a política de “imigração zero” que havia dominado a agenda política dos países da União Europeia durante as décadas dos anos 80 e 90 do último século não havia gerado os resultados esperados. Em vez de controlar a imigração econômica regular aplicando pré-requisitos mais rígidos (esse era o objetivo inicial), na prática essa política provocou um efeito perverso: incrementou a imigração econômica irregular. Os problemas que a imigração clandestina apresentava e ainda apresenta para a sociedade europeia, com suas derivações de tráfico de seres humanos e o com o recurso de usar a delinquência organizada para ter acesso à Europa comunitária, são uma ameaça séria para a segurança.

O Conselho Europeu de Tampere, em 1999, tentou dar uma resposta coerente a estas necessidades e estabeleceu as bases do que seria a nova política de asilo e imigração comum durante a primeira década do século XXI. Esta política deveria se sustentar sobre três elementos:

- A criação de um sistema europeu comum de asilo (um procedimento e um estatuto uniforme, válido em toda a União, para as pessoas a quem é concedido o asilo), baseado na aplicação plena e total da Convenção de Genebra, para que nenhuma pessoa seja repatriada para um país no qual sofre perseguição;
- O tratamento justo para nacionais de países terceiros que residem legalmente no território de seus Estados-membros. A política de integração deveria estar orientada para a concessão de direitos e obrigações comparáveis às dos cidadãos da União. É reconhecida a necessidade de aproximar as legislações nacionais sobre as condições de admissão e de residência dos cidadãos de países;

- Um enfoque global da gestão dos fluxos migratórios em todas as suas etapas; exige que sejam desenvolvidos acordos de cooperação e de readmissão com os países de origem e de trânsito que englobem políticas de co-desenvolvimento.

Durante a última década, os programas de Tampere (2000-2005) e de Haia (2005-2010) deram novo impulso político à definição das normas legais e à concretização dos instrumentos da *política europeia de imigração comum* desenhada pelo Conselho Europeu de Tampere.

Dentro do marco das competências que o Tratado de Amsterdam outorgou à UE, suas instituições desenvolveram um trabalho legislativo considerável durante a última década que se traduziu em um acervo jurídico composto por 176 normas jurídicas.

Naturalmente, a atividade legislativa da União Europeia também registrou alguns fracassos durante esta década. Um dos mais notórios se refere à proposta de Diretriz sobre as condições de admissão e de residência dos trabalhadores de países terceiros, apresentada pela Comissão Europeia em 2001 e que, em função das divergências entre os pontos de vista dos Estados-membros, não pôde ser aprovada, o que obrigou a Comissão Europeia a relançar o debate sobre mesmo assunto em 2005, mas com um enfoque diferente.

Outras propostas legislativas suscitaram polêmica e necessitaram um processo de negociação interinstitucional mais complexo.

A heterogeneidade crescente de uma União Europeia composta por 27 Estados-membros ou mais (em um futuro próximo) traz novos desafios para a consolidação desse eixo comum integrado pelo acervo jurídico da União em matéria de imigração.

Em minha opinião, são quatro os *desafios legislativos* mais significativos que serão expostos pela política europeia comum de imigração e asilo para as instituições da UE durante os próximos anos:

Primeiro, completar a edificação legislativa europeia no tema com a aprovação das normas pendentes, principalmente no que se refere à imigração regular, e usar o potencial do Tratado de Lisboa nas medidas de apoio à integração dos imigrantes;

Segundo, garantir a incorporação correta e adequada e a aplicação efetiva e uniforme da legislação da UE ao Direito nacional de cada Estado com o objetivo de acabar com a desconfiança dos cidadãos na ação da UE. Como

ficou claro no confronto entre a Comissão Europeia e o governo francês durante a crise da expulsão dos ciganos roma no verão de 2009, a aplicação por parte dos Estados-membros da Diretriz sobre a livre circulação de pessoas deixa a desejar.

Terceiro, avaliar a eficácia das normas em vigor e, se for o caso, adaptar a legislação e os programas de ação da União em vigor às novas exigências de um ambiente sócio-econômico em rápida transformação.

Quarto, intensificar as consultas e a coordenação entre as políticas de imigração nacionais, que são competência exclusiva dos Estados-membros, e a política de imigração comum administrada pelas instituições e agências da União.

Em que medida o novo Tratado de Lisboa pode acelerar a consolidação da política comum de imigração da UE?

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1º de dezembro de 2009, consolida a competência da União Europeia sobre imigração e asilo, estabelecida pela primeira vez no Tratado de Amsterdam, de 1999. Além disso, o tratado introduz diversas mudanças importantes que a partir de agora reforçarão a coerência, o conteúdo democrático e o potencial de eficácia da política comum da União.

Em primeiro lugar, estende-se o procedimento de co-decisão (o “procedimento legislativo ordinário”) à política de imigração regular, isto é, às normas que regulam as condições de entrada e residência e os direitos dos imigrantes que residam legalmente em um Estado-membro. Para a aprovação destas normas, o requisito de unanimidade é abandonado e passa-se ao voto por maioria qualificada no Conselho. O Parlamento Europeu participa da elaboração destas leis em pé de igualdade com os Estados representados no Conselho de Ministros, o que dá a ele papel essencial no processo de decisão e melhora significativamente a legitimidade democrática da política europeia de imigração.

O sistema de maioria qualificada certamente facilitará as negociações no âmbito das instituições europeias e permitirá adotar normas mais elaboradas em termos de imigração e de proteção dos direitos fundamentais, ainda que não seja garantia de que sempre haverá acordos entre 27 Estados com interesses algumas vezes divergentes.

Como comprova a prática de negociações da última década no setor da legislação relacionada com o sistema comum de asilo, a unanimidade favorece a adoção de um denominador comum pouco ambicioso e não isento de ambiguidade e, em alguns casos, questiona o valor agregado da legislação da UE.

O tratado inclui, porém, uma cláusula que confere apenas aos Estados-membros a possibilidade de estabelecer volumes de admissão em seu território de cidadãos de países terceiros com a meta de buscar emprego, por conta alheia ou por conta própria, limitando, na verdade, o alcance da política europeia de gestão de fluxos de entradas legais na União.

Em segundo lugar, é criado o fundamento jurídico específico para que a UE possa aprovar “medidas para fomentar e apoiar a ação dos Estados” destinada a favorecer a integração dos imigrantes que residam legalmente em seu território. Este novo instrumento consolidará as atuações da União neste âmbito e certamente dará novo impulso às políticas de integração de imigrantes.

Por último, o Tratado torna juridicamente vinculante a relação entre os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e as correspondentes políticas da UE. Com uma Carta vinculante, a UE deverá legislar de modo mais coerente para garantir a salvaguarda e promoção desses direitos, como por exemplo: o direito de asilo, a proteção da dignidade humana contra toda forma de discriminação e a proteção das minorias.

Definitivamente, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as instituições da União Europeia precisam assegurar a compatibilidade de todas e cada uma das iniciativas legislativas com os direitos fundamentais e se certificar de que os Estados-membros respeitam a Carta ao aplicar o Direito da União. A experiência já deixou claro recentemente que essa nova competência da UE terá importância decisiva no futuro de todas as políticas europeias de imigração, tanto da política comum da União quanto das de seus Estados-membros.

AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE IMIGRAÇÃO NO HORIZONTE ATÉ 2020

A eficácia de uma política não é medida apenas pela quantidade de normas jurídicas aprovadas ou programas e atuações empreendidos, mas também pela oportunidade e idoneidade; ou seja, pela qualidade das respostas que

essas leis dão aos problemas e conflitos presentes e aos desafios políticos futuros das sociedades que as promulgam.

No começo desta década, a UE enfrenta um complexo panorama migratório dentro de um contexto macro-econômico caracterizado pelo estancamento ou pelo parco crescimento da maioria dos países da zona do euro e por grande rigor orçamentário com reduções do gasto público e dos benefícios sociais.

Além disso, os governos europeus precisam abordar a definição de políticas nacionais de gestão dos fluxos migratórios que são o resultado de um conjunto de vetores contrapostos: a pressão dos imigrantes que respondem às demandas empresariais de mão de obra nos países de destino; a dificuldade e o custo de adaptar os serviços públicos ao aumento da população; o descontentamento de parte da população autóctone quando a imigração alcança certo patamar de tolerância e a dificuldade de adequar atuações governamentais e o comportamento dos agentes econômicos às normas sobre direitos humanos.

Por um lado, este roteiro complica a atuação dos Estados em sua tentativa de controlar a imigração econômica, adequando o número e o tipo de imigrantes à capacidade de absorção de sua sociedade e às necessidades de seu mercado de trabalho.

Por outro lado, o clima de insegurança difusa criado pelo terrorismo “jihadista” e pelo crime organizado, o impacto mediático recorrente causado pelos episódios dramáticos relacionados com a chegada de imigrantes clandestinos às costas ou fronteiras externas da UE, as tensões inter-étnicas relacionadas com as dificuldades de integração social das minorias ou das segundas e terceiras gerações em países que receberam grande número de imigrantes em décadas passadas e a chegada ao Parlamento de alguns países de partidos políticos de perfil xenófobo, contra a imigração, que se alimentam do impacto social cumulativo de todos estes fenômenos, somam mais dificuldades à tarefa política de gerir, com racionalidade e sem se deixar levar por impulsos populistas, os fluxos migratórios nos Estados da UE.

Pois bem, a UE que, apesar do deslocamento rápido do centro de gravidade da economia internacional na direção do Oriente e do Sul, continua sendo a primeira potência comercial do mundo precisa da imigração de trabalho e de sua mobilidade como um dos instrumentos disponíveis, dentro de uma combinação de políticas mais ampla, para poder seguir competindo com

garantias de sucesso na nova ordem mundial e evitar assim (ou pelo menos desacelerar) sua relativa perda de peso na influência internacional.

Para tanto, a política de imigração *no âmbito da UE*, que se baseia em um enfoque global das migrações, se articula ao redor de dois elementos inter-relacionados:

Primeiro, a Estratégia Europeia para o Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade, lançada pelo Conselho Europeu de junho de 2010 (EUROPA 2020) que pretende superar a crise e encaminhar a economia europeia para a trilha da prosperidade, corrigindo as carências estruturais reveladas pela crise.

Esta estratégia assume como um de seus parâmetros-chave a aceleração do envelhecimento da população europeia. As previsões de EUROS-TAT(2008) indicam que a partir de 2015 o número de falecimentos vai superar o número de nascimentos e, portanto, a migração líquida será o único fator de crescimento da população da UE até 2035; ano em que a migração líquida deixará de superar o decréscimo natural e a população total da União começará a diminuir. Isso trará graves conseqüências para o número de pessoas empregadas na UE, cuja população ativa começará a diminuir a partir de 2013/2014. Entre 2008 e 2060, o número de pessoas em idade economicamente ativa deverá cair 15%, ou seja, 50 milhões de pessoas menos. Alguns Estados-membros, como a Alemanha, já experimentam, em determinados setores econômicos, escassez de mão de obra e de qualificações.

Por outro lado, em função dos baixos índices de emprego e dos índices altos de desemprego de muitos países da União, as instituições europeias consideram que é preciso dar preferência às medidas dirigidas aos cidadãos da UE e aos imigrantes em situação regular (com índice de desemprego que é o dobro da dos trabalhadores de origem nacional) para que consigam emprego, para cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 (chegar a um índice de ocupação de 75% dos homens e mulheres com idades compreendidas entre os 20 e os 64).

Além disso, a estratégia também prevê que durante a próxima década cerca de 16 milhões de novos postos de trabalho vão exigir qualificações altas. E para cobrir esta demanda potencial, no âmbito interno, a UE fixou o objetivo de incrementar até 2020 em 40% a porcentagem de pessoas entre 30 e 34 anos que terminam os estudos de ensino superior, e também aposta pela competição com outros países com o intuito de atrair imigrantes altamente qualificados.

Com esse objetivo, a UE aprovou, em 2008, uma Diretriz sobre condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para fins de emprego qualificado (Reino Unido, que aplica seu próprio sistema-*Tier 1*, de seu *points based system*- e Irlanda optaram por não participar desta Diretriz). O chamado *cartão azul*, que entrará em vigor em junho de 2011, após ter sido incorporado ao direito nacional, pretende transformar a UE em um destino atraente para imigrantes qualificados, estabelecendo um procedimento comum simplificado e flexível para a sua entrada e permanência, bem como condições de residência e mobilidade vantajosas para eles e suas famílias.

Alguns comentaristas criticaram a União Europeia e questionaram o sentido ético desse tipo de imigração que priva os países em desenvolvimento de parte do seu melhor capital humano. No entanto, o objetivo do *cartão azul*, diferentemente, por exemplo, do *green card* norte-americano, não é apenas reforçar a competitividade europeia, mas também limitar a fuga de cérebros nos países em desenvolvimento. Aliás, o *green card* norte-americano outorga, em princípio, um direito permanente de residência e imigração, enquanto que o cartão azul é concedido com um período de validade de entre um e quatro anos, com possibilidade de mobilidade para outro Estado-membro após 18 meses, e possibilidade de obtenção do direito de residência permanente após 5 anos.

De qualquer modo, o relatório CARIM já informava que, em 2005, 54% dos imigrantes de primeira geração Mediterrâneo - MENA com diploma universitário vivem no Canadá e os Estados Unidos, enquanto que 87% dos que não chegaram a completar o nível básico e dos que têm nível básico ou secundário estão na Europa.

Consciente desse risco, a UE tenta contrabalançar os efeitos perversos que a aplicação dessa deliberação podia gerar em relação à fuga de cérebros dos países em desenvolvimento, especialmente no setor da saúde, em função da grave escassez de trabalhadores sanitários em diversos países em desenvolvimento. Para promover o desenvolvimento dos países de origem desses imigrantes e atenuar o efeito nocivo da fuga de cérebros, a UE e seus Estados-membros, que são os primeiros doadores de ajuda oficial para o desenvolvimento do mundo (contribuem com mais da metade dessa ajuda), promovem a coerência entre as políticas de migração e desenvolvimento através de iniciativas como os programas de “*migração circular*”. A intenção é, em fim, facilitar os movimentos, com base nos incentivos, entre os países de ori-

gem e os países de destino, para estimular a contribuição ao desenvolvimento proporcionada pelos emigrantes e pelos membros da diáspora, quando estão visitando ou quando voltam ao país onde nasceram.

Em resumo, a imigração de trabalho da próxima década terá uma importância crucial para satisfazer as necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho europeu e deverá se adaptar melhor do que no passado às necessidades específicas dos mercados dos Estados-membros. Isso permitirá que as qualificações dos imigrantes tenham mais peso e facilitará sua integração. A Comissão Europeia já está avaliando essas necessidades, em coordenação com os Estados-membros, que vão determinar os volumes de entrada dos nacionais de países terceiros para efeitos de emprego. O mútuo reconhecimento das competências e qualificações entre a UE e os países terceiros é um dos elementos-chave deste processo. Por essa razão, o Diálogo estruturado e global sobre migração empreendido pela UE e pelos países da América Latina e Caribe, desde o fim de junho de 2009, adquire sentido dentro desse contexto.

Segundo, o Programa de Estocolmo (2010-2014), aprovado pelo Conselho Europeu de dezembro de 2009, e o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo adotado em outubro de 2008. Após cinco anos de aplicação do Programa de Haia, o de Estocolmo revisa a estratégia da União para continuar desenvolvendo um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Com o simbólico título de “Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja o cidadão”, este programa responde aos novos desafios da União e aproveita as oportunidades que o Tratado de Lisboa oferece. A dificuldade é garantir o respeito e a integridade dos direitos e liberdades, assegurando a segurança europeia ao mesmo tempo. O programa insiste na necessidade de controlar e combater a imigração clandestina, pois a UE sofre uma pressão cada vez maior dos fluxos de migração, em particular nas fronteiras externas de seus Estados-membros meridionais. O Pacto europeu sobre imigração e asilo proporciona o mapa de rota para a evolução da política europeia neste âmbito.

Observadores e comentaristas da política europeia afirmam que há alguns anos a política europeia de imigração está cada vez mais condicionada pelas preocupações de segurança e menos pelo respeito e pela salvaguarda dos direitos humanos dos imigrantes. Para esta escola de críticos, a Europa subestima as contribuições econômicas da imigração nos países de destino e contempla o fenômeno migratório como uma questão de segurança relacionada

com o controle dos fluxos migratórios, os acordos de readmissão e o controle de fronteiras. A UE, aliás, tentaria “externar”, ou seja, exportar de seu território a gestão do problema da imigração clandestina por meio do controle de suas fronteiras externas e dos acordos de readmissão imigrantes com países terceiros de trânsito ou de origem.

Estas críticas refletem implicitamente o dilema entre liberdade e segurança que a política de imigração enfrenta hoje no mundo inteiro e naturalmente também na UE. Desde os atentados de 11 de Setembro, a segurança interna se transformou em objetivo prioritário de todos os governos democráticos. A UE é acusada de debilidade com a segurança e talvez não pudesse ser diferente dentro do panorama histórico atual. Basta lembrar que o terrorismo não só continua vivo na memória coletiva dos europeus (os atentados de Madri e Londres), como também continua sendo uma ameaça constante para a União Europeia. Em 2007, cerca de 600 atentados terroristas (fracassados, frustrados ou realizados) ocorreram em onze Estados-membros da UE. Além disso, em um mundo aberto no qual a mobilidade das pessoas e também a delinquência organizada cresce cada vez mais, assegurar a gestão eficaz das fronteiras externas é um desafio difícil e uma prioridade inevitável para qualquer governo.

É mais questionável, no entanto, a crítica sobre a degradação dos direitos humanos dos imigrantes na UE. O paradigma desta crítica está na polêmica criada a respeito da chamada “*Diretriz de retorno*”, que deveria ser incorporada ao ordenamento jurídico nacional dos Estados até o passado 24 de dezembro de 2010.

A Diretriz determina um marco legal comum para a detenção e expulsão dos imigrantes não autorizados a residir em algum dos Estados da UE. O problema da imigração clandestina é real e a Europa não pode ignorar tal evidência: aproximadamente oito milhões de imigrantes clandestinos vivem no território da UE, muitos deles trabalhando na economia informal. E existe ainda o temor bem embasado de que, por causa das consequências da recessão nos países em desenvolvimento mais pobres (essa recessão, já em 2009, deixou na pobreza a mais 50 milhões de pessoas, segundo os relatórios do Banco Mundial e da ONU), aumente a pressão da imigração clandestina ao longo dos próximos anos.

Por outro lado, o problema de como gerir a imigração clandestina não é exclusivo da UE. Por exemplo, a Administração Obama não terminou a refor-

ma da lei de imigração para regularizar a situação dos quase 12 milhões de imigrantes irregulares que atualmente residem nos Estados Unidos.

É verdade que foi mais fácil fazer os 27 Estados da União chegarem a um acordo sobre uma norma jurídica ligada ao controle e à expulsão dos imigrantes do que sobre as condições de acolhida e os direitos concedidos aos imigrantes regulares. Alguns dos preceitos desta norma (duração da retenção autorizada, proibição de voltar ao território europeu durante cinco anos e expulsão de pessoas vulneráveis) suscitaram críticas contundentes daqueles que consideram que a Diretriz “criminaliza” o tratamento ao imigrante irregular. No entanto, a aplicação prática dos aspectos mais polêmicos da Diretriz (a detenção, a execução efetiva das medidas de retorno, as vias de recurso e o tratamento das pessoas vulneráveis) deverá ser avaliada com a máxima atenção pelas instituições europeias. Será necessário que a UE assegure o equilíbrio entre as medidas de controle e de expulsão previstas pela Diretriz e a proteção real dos direitos fundamentais dos imigrantes.

Convém lembrar, a respeito disso, que grande parte dos direitos incorporados pela Carta de Direitos Fundamentais da UE independe da nacionalidade das pessoas. A Carta tem caráter vinculante, é aplicável às instituições europeias e aos Estados-membros- especialmente quando aplicam a legislação comunitária, como é o caso que nos ocupa - e reforçará o respeito dos direitos fundamentais em questões relativas à imigração e ao asilo.

Dentro deste contexto, a nova *Agência dos Direitos Fundamentais da UE*, criada em 2008, assumirá sem dúvida papel significativo no acompanhamento da aplicação da legislação europeia em matéria de imigração pelos Estados-membros. Não é obra do acaso que em seu plano de trabalho temático apareçam em destaque o asilo, a imigração e a integração, os vistos, os controles fronteiriços, a discriminação, o racismo e a xenofobia.

Por último, a UE pretende honrar sua obrigação de respeitar o direito fundamental ao asilo, incluído o princípio de não devolução. Em 2009, foram apresentadas aproximadamente 261 mil solicitações de asilo na UE, procedentes de 151 países diferentes. A UE avançou de modo coerente na última década para a criação de um regime de asilo comum europeu baseado na Convenção de Genebra. Até agora, foi estabelecida uma base comum de normas e a União Europeia vai começar uma segunda fase de harmonização legislativa que tem por objetivo instaurar, em 2012, um procedimento único de asilo e um estatuto uniforme de proteção internacional.

A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES: DO MULTICULTURALISMO À ASSIMILAÇÃO?

A experiência recente demonstra que a integração social dos imigrantes é um dos aspectos mais difíceis e controvertidos do fenómeno da imigração na Europa. Tem sido assim porque as políticas de integração só são aplicadas sem titubeios quando os países de acolhida assumem a realidade de que muitos dos imigrantes vieram para ficar e que, portanto, era necessário facilitar, sem discriminação e por todos os meios disponíveis, sua inserção laboral, escolar e social bem como sua participação no âmbito local dentro da sociedade. No que diz respeito aos próprios imigrantes, porém, também é imprescindível fazer esforços decididos para compreender e assumir os valores, as leis e os costumes das sociedades que os acolheram. Sem este esforço recíproco de aproximação, podemos dizer que, em maior ou menor grau, as políticas de integração aplicadas não foram um sucesso completo em nenhum país europeu. Vamos comentar suas particularidades em três deles.

França: o debate sobre a identidade nacional e as expulsões de ciganos

Em 2008, a França tinha 2,4 milhões de imigrantes de países terceiros em situação regular, ou seja, 3.8% de sua população; uma percentagem menor que a de outros países europeus como Espanha, Alemanha ou o Reino Unido.

A imigração foi um tema importante da agenda política francesa durante as últimas décadas. Se nos anos oitenta do século passado o debate se concentrava na imigração como ameaça aos postos de trabalho, há alguns anos ele evoluiu e seu enfoque está em dois eixos: a ameaça dos imigrantes, principalmente de origem islâmica, para a chamada “identidade nacional” e a preocupação pela manutenção da ordem pública e da segurança na gestão dos fluxos migratórios. A ideia, aliás, de reforçar a política de integração por assimilação dos imigrantes terminou se impondo em todo o espectro político francês.

A França havia sido o melhor exemplo do modelo de assimilação (o chamado “modelo republicano de integração”), no qual o país abria as portas e concedia a nacionalidade com relativa rapidez desde que o imigrante fizesse o esforço de se integrar e assumir os valores do país de acolhida, inclusive supe-

rando os valores dos países de origem. Este modelo funcionou bem em outros tempos com representativas ondas migratórias de italianos, portugueses e espanhóis. Os distúrbios de 2005 e 2007 na periferia das grandes cidades francesas, desencadeados por jovens da segunda ou terceira geração de imigrantes, despertaram a sensação de que o modelo francês de assimilação havia entrado em crise. Na realidade, o que essas manifestações violentas demonstraram foi a frustração dos descendentes de imigrantes (muitos deles já cidadãos de nacionalidade francesa) diante da falta de oportunidades e da discriminação social da qual eles se consideravam vítimas. O desemprego, a marginalização em guetos urbanos e a total falta de perspectiva de mobilidade social (*l'ascenseur social ne fonctionne plus*) para grande parte da população de origem norte-africana explicava o questionamento do modelo francês de integração.

A imigração estava transformando a sociedade francesa e as políticas de imigração precisavam se adaptar às novas realidades. Só que essa transformação não estava afetando apenas a França, mas também afetava outros países europeus, como a Holanda e o Reino Unido, que representavam o modelo oposto; a linha multicultural, modelo no qual a diferença não apenas é respeitada, mas é assegurada com ajuda para que os imigrantes conservem sua cultura e seus costumes. Após os assassinatos de Pim Fortuyn e de Theo Van Gogh, os Países Baixos descobriram que suas políticas de integração haviam produzido um efeito perverso: geravam incentivos que não eram em prol da integração, mas sim em prol da manutenção da diferença em relação ao país de acolhida.

Neste panorama foram realizadas as últimas eleições presidenciais, em 2007. Naquela campanha, a “identidade nacional” apareceu com um dos assuntos pré-eleitorais de mais destaque. Nem seria preciso dizer que a crise de identidade que assola a sociedade francesa é o produto de como a psicologia coletiva “percebe” a incerteza gerada pela ameaça do terrorismo *jihadista*, a globalização e a reorganização do poder geopolítico no mundo, com seu corolário de diminuição do papel político e de decadência econômica e cultural da França. Esta percepção está nos fundamentos do debate sobre como fortalecer a competitividade do país (*patriotismo econômico*), e nesse debate a imigração é vista mais como um desafio ao legado cultural da nação e à sua segurança do que pelo seu aspecto econômico ou trabalhista. Neste sentido, os imigrantes e as minorias étnicas (comunidades ciganas originárias dos novos

Estados-membros da UE) são percebidos por parte da população como coletivos que, ao rejeitar o laicismo e o secularismo do Estado e o respeito à lei, estão rejeitando a integração na sociedade, diluindo a “identidade nacional” em uma época em que a nação francesa está em decadência.

Em 2007, esse debate eleitoral teve um desdobramento com a criação do Ministério da Imigração e Identidade nacional e com a proposta, lançada pelo titular da pasta, de um debate nacional, no outono de 2008, sobre o que significa ser francês. E durante a presidência semestral francesa do Conselho da União Europeia (julho-dezembro de 2008), a imigração foi uma das prioridades francesas, fato que impulsionou o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo.

A expressão “identidade nacional” usada na França atual, aliás, esconde duas questões diferentes. Por um lado, a adaptação da política de integração dos imigrantes, com a assinatura de um “contrato de integração” que incluía o respeito pelos princípios e valores da República. Por outro, as relações entre a nação francesa e o Islã como religião e as normas e práticas que engloba. Essa dualidade impregnou a intensa atividade legislativa do Parlamento francês em matéria de imigração durante a última década. Desde 2003, sete leis foram aprovadas, incluídas aí algumas deliberações muito controversas (testes genéticos para quem solicita visto em casos de reagrupação familiar, as condições de acesso dos estrangeiros à nacionalidade e sua retirada e a proibição da burca). O novo paradigma da política francesa de imigração está baseada no conceito de “imigração escolhida” (a chamada “*carta de competência e talentos*” é a medida emblemática desta política) e se apóia na organização da imigração regular para atender às necessidades da economia francesa e na luta contra a imigração irregular (cujos objetivos em forma de uma quantidade fixa anual de imigrantes sem documentos para repatriar são estabelecidos para o Ministério do Interior e são anunciados publicamente a partir de 2008).

O debate sobre a identidade nacional esconde o fracasso das políticas de integração que excluem o estrangeiro ou o nacional de origem étnica estrangeira através da discriminação social. Se a crise econômica perdurar e se mantiver a mesma percepção de suas sequelas geopolíticas para a França, a “identidade nacional” continuará aparecendo na ordem do dia do debate político francês nos próximos anos.

E, no entanto, o grande historiador francês Fernand Braudel nos advertiu que não se poderia “construir a identidade francesa a partir de fantasmas, de

opiniões políticas²” e nos lembrou também que “a identidade da França está associada à sua posição na Europa, com um considerável número de estrangeiros. Não há civilização francesa sem a adesão de estrangeiros”.

A preocupação pela segurança, o controle das fronteiras e a manutenção da ordem pública tem sido características da política francesa de luta contra a imigração irregular dos últimos anos. Em agosto de 2010, a questão da expulsão dos ciganos romenos e búlgaros não só desencadeou condenações internacionais – enquanto era apoiada por parte da opinião pública francesa - mas também elevou a tensão até limites inéditos nas relações entre o governo francês e a Comissão Europeia.

A população cigana ou “roma” europeia constitui a maior minoria étnica da Europa, com cerca de 10-12 milhões de pessoas. Desde a queda dos regimes comunistas da Europa Oriental a migração da população cigana dos países do leste europeu para os países da UE veio aumentando, especialmente os ciganos originários da Romênia e da Bulgária, países em que os cidadãos dessa etnia são mais numerosos, com 2 milhões e 800 mil pessoas, respectivamente. A gestão destes fluxos migratórios apresentou problemas e desafios para os Estados europeus, especialmente para suas administrações locais, confrontadas de modo direto com a integração social deste peculiar tipo de migração intra-europeia. As medidas unilaterais adotadas por alguns Estados desencadearam conflitos políticos com outros países-membros. Um exemplo é o conflito italo-romeno provocado em 2008 pela decisão italiana de dismantelar acampamentos ilegais e expulsar aproximadamente 12 mil ciganos sem visto de residência. Infelizmente, a percepção mais comum dessa imigração de ciganos na UE é aquela que os associa à favelização, à mendicância e à pequena delinquência, frequentemente cometida por crianças e se esquecem fatores mais graves, com as sérias carências e discriminações sofridas pela mesma minoria no acesso à habitação, emprego, educação, sanidade e outros serviços públicos.

A ampliação da UE para incluir Romênia e Bulgária, em 2007, transformou os ciganos do Leste em cidadãos comunitários com plenos direitos e, portanto, dignos do direito da livre circulação de pessoas. A partir desse momento, as repatriações deveriam ter sido realizadas respeitando-se as con-

2 Original em francês: “*construire l’identité française au gré des fantasmés, des opinions politiques*”.

dições estabelecidas pela Diretriz de 2004 sobre livre circulação de pessoas, e pela chamada Diretriz “raça”, relativa à aplicação do princípio de igualdade de tratamento das pessoas, independentemente de sua origem racial ou étnica.

Concretamente, os cidadãos da União Europeia tem direito de residência durante três meses em qualquer país da própria UE sem nenhum pré-requisito. Esse período pode ser estendido para aqueles que possuem emprego ou que não dependem dos benefícios sociais do Estado que os acolhe. Se um cidadão ultrapassa esse período sem cumprir essas condições, pode ser expulso depois de um procedimento específico, e com as devidas garantias jurídicas; cada caso é examinado individualmente e as circunstâncias são consideradas. Esse direito está sujeito a uma cláusula geral que pode limitar a estadia por razões de interesse geral, saúde ou ordem pública.

Contudo, as restrições ao direito de livre circulação e de residência somente podem ser impostas de modo individual e não porque se pertence a um grupo. As expulsões coletivas baseadas em uma etnia são incompatíveis com a legislação da UE e a Carta de Direitos Fundamentais o afirma isso de modo taxativo no artigo 19.

A polêmica entre o governo francês e a Comissão Europeia eclodiu quando a Comissão teve conhecimento de uma Circular do Ministério do Interior de 5 de agosto de 2010 sobre a evacuação dos acampamentos ilegais. Este documento dirigido aos prefeitos insistia no objetivo de evacuar prioritariamente os acampamentos de ciganos. A designação explícita do grupo étnico dos ciganos provocou a intervenção da comissária europeia Reding, que sugeriu que a França estava aplicando discriminatoriamente a Diretriz europeia sobre livre circulação e lembrou ao governo francês a necessidade de respeitar a Carta de Direitos Fundamentais da UE.

A polêmica terminou no final de setembro de 2010, quando a Comissão Europeia enviou para a França um ditame solicitando a transposição completa para o direito nacional da Diretriz sobre a livre circulação. A Comissão, porém, terminou abandonando a faceta discriminatória deste caso depois que o governo francês alterou a circular eliminando a referência aos acampamentos de ciganos roma. Esse conflito entre o executivo francês e o executivo comunitário teve duas consequências marcantes para a construção europeia. Em primeiro lugar, a Comissão Europeia reafirmou seu direito e seu dever de examinar e controlar a aplicação do arsenal legislativo europeu por parte dos Estados-membros. Este tema também chamou a atenção para a necessidade

imperiosa de que a legislação europeia seja aplicada de modo uniforme e coerente dentro de todo o território da União Europeia, evitando disparidades nos termos, conceitos e meios empregados.

Em segundo lugar, a repercussão mediática do assunto deu dimensão europeia à integração social da minoria cigana. Apesar de muitos aspectos da integração desta minoria serem competência dos Estados-membros, que, aliás, obtiveram resultados diferentes em suas estratégias nacionais, ganhou corpo a convicção de que se trata de um problema comum que demanda uma solução comum no âmbito europeu. Portanto, o Parlamento Europeu, em sua Resolução de 9/09/2010 foi a primeira instituição a pedir a elaboração de uma estratégia global comum de integração da população cigana. A Presidência húngara do Conselho assumiu essa petição e apresentará em breve o conteúdo desta iniciativa da UE.

Alemanha: o fim dos mitos sobre a imigração?

Com apenas alguns dias de diferença, a imprensa europeia fez eco de duas notícias relativas à Alemanha: a mais comentada se refere à saúde invejável da economia do país, com 3,6% de crescimento em 2010, após a recessão de 4,7% em 2009; esse dado reafirma o papel da Alemanha como locomotiva da UE. A segunda notícia tem a ver com a persistência da queda demográfica do país (o número de habitantes diminuiu em 100 mil pessoas durante 2010 e diminuiu 800 mil desde 2002, ano em que havia alcançado o número máximo).

Desde que a população alemã começou a encolher, em 2002, sucessivos governos estimularam a imigração para mitigar o impacto do declínio demográfico sobre o crescimento econômico, e em 2010 o saldo migratório voltou a ser positivo (cerca de 100 mil pessoas) após as leves quedas de 2008 e 2009. Em função do dinamismo econômico e da baixa taxa de natalidade (1,4 filhos por mulher), as hipóteses da Agência Estatística de Weisbaden confirmam a importância de a Alemanha manter saldos migratórios positivos na próxima década, ainda que este parâmetro não seja suficiente para deter a queda demográfica prevista.

Alemanha é o país da UE com o maior número de imigrantes (7,3 milhões), o que representa 8,8% de sua população. Se considerarmos unicamente os imigrantes de países terceiros, o número cai para 3,1 milhões; dos quais 1,8 milhões são turcos e 250 mil são sérvios e montenegrinos; estes são

os grupos mais numerosos. Esses dados são a confirmação de um fato inquestionável: desde o fim da segunda Guerra Mundial, a Alemanha vem sendo um país de imigração.

O debate sobre a integração dos imigrantes, especialmente dos imigrantes turcos muçulmanos na sociedade alemã, dominou a agenda política e midiática desse país durante os últimos meses. A publicação do livro de Thio Sarrazin, ex- membro do conselho executivo do *Bundesbank*, gerou grande controvérsia na opinião pública ao fazer afirmações provocadoras sobre o perigo de alienação dos valores alemães, da resistência dos imigrantes à integração e do caráter genético da inteligência, que foram criticadas de modo unânime por representantes de todos os partidos políticos. As declarações da chanceler alemã, Angela Merkel, afirmando que “o multiculturalismo falhou completamente” deixam claro como é árdua a tarefa de unir os mundos vitais de imigrantes e alemães de origem, apesar dos esforços de integração realizados após a entrada em vigor dos “cursos de integração” em 2005.

O discurso feito pelo presidente federal Christian Wulf em Bremen, no dia 3 de outubro de 2010, durante a celebração do vigésimo aniversário da unificação da Alemanha, já situava o problema da imigração em sua justa perspectiva e teve também a virtude de romper com alguns dos mitos mais difundidos na Alemanha unificada.

Em seu discurso, o presidente se despreendeu de três “mentiras vitais” muito disseminadas na sociedade alemã. A primeira mentira considera “imigrantes convidados” (*gastarbeiter*) aos trabalhadores estrangeiros, que voltariam ao seu país assim que deixassem de ser necessários. Aliás, até uma década atrás, o conceito compartilhado tanto pela sociedade alemã quanto pelos próprios imigrantes, era o retorno dos trabalhadores convidados aos seus países de origem. Em função disso, durante quarenta anos a Alemanha quase não aplicou políticas federais orientadas para o favorecimento e apoio da integração dos imigrantes. Foi preciso esperar até o fim dos anos noventa para que houvesse uma mudança de paradigma e a Alemanha passasse a ver a si mesma como um país de imigração. Para suprir essa carência, desde 2005 a Alemanha aplica uma política federal de integração, assumida tanto pela grande coalizão SPD-CDU quanto pela coalizão atual, a CDU-FDP.

A segunda mentira vital ressaltada pelo presidente é a ideia de que a Alemanha não havia sido um país de imigração quando “a imigração é um fato, ainda que durante muito tempo nós não tenhamos nos definido assim e não

tenhamos regulado a imigração em relação a nossos interesses como país”. Realmente, desde o fim do século XIX, quando os poloneses imigravam para a Alemanha e os alemães iam para a América, Alemanha é país de imigração e de emigração. No âmbito político, o estatuto de país de imigração não foi implicitamente reconhecido até janeiro de 2005, através da lei de imigração. O direito à nacionalidade já havia sido modificado antes, no ano 2000, com uma reforma que renunciou ao princípio estrito do *jus sanguinis* através da implantação de determinadas normas de *jus soli*.

A terceira mentira vital é o multiculturalismo. De fato, uma visão multiculturalista ingênua se empenhou em subestimar os problemas criados pela integração de uma população socializada em culturas muito diferentes. A mensagem do presidente, que depois foi recolhida pela chanceler Merkel, é clara: seja qual for a procedência de seus cidadãos, o futuro da Alemanha depende de que, sem exclusões nem discriminações, seja possível construir um só povo. Nas palavras da própria Merkel: “Existe consenso sobre a necessidade de aprender alemão quando se vive na Alemanha, sobre o fato de que na Alemanha a lei e o direito alemão devem vigorar para todos, já que somos um só povo (...) Alemanha, pátria unida, significa respeitar e salvaguardar nossa Constituição e os valores nela consagrados, (...) ater-se às nossas regras comuns e aceitar nosso modo de viver”.

No entanto, a integração social dos imigrantes na Alemanha avançou mais do que se poderia entrever pelo debate atual. Para além da polêmica suscitada por um livro provocador que encontrou eco em parte da opinião pública, a pesquisa sociológica realizada por Martina Sauer sobre a integração dos imigrantes de origem turca na Alemanha, com base em estudos realizados pelo *Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integration forschung* - publicado em novembro de 2010 pelo *Institut français des relations internationales (IFRI)* - demonstra que, desde 1999 até os dias de hoje, a integração progrediu parcialmente e não existem evidências de dois mundos paralelos na sociedade alemã. Efetivamente, a integração progrediu mais rapidamente nos âmbitos da identificação e da interação com a sociedade do que na aculturação (aquisição da nova cultura) e na integração no mercado de trabalho. Os resultados não apóiam de modo algum a teoria do reforço das estruturas ou de mundos paralelos, nem do aumento da segregação dos imigrantes turcos.

O verdadeiro problema da integração está na ausência de repercussões do sucesso na integração cognitiva e social sobre a classe social do imigrante. O

Plano nacional de integração, elaborado em 2007 com amplo respaldo de acadêmicos, representantes das associações de imigrantes, ONGs, municípios e *Länder*, identifica os principais problemas da integração nos âmbitos do idioma, a formação escolar e profissional e o acesso ao emprego e, além disso, define as pistas de atuação para absorver volumosos “déficits de integração” acumulados no decurso das últimas décadas.

Ainda que a diversidade seja valorizada, o discurso dos partidos políticos e o sentimento da opinião pública alemã deixa entrever a exigência da adaptação cultural, da assimilação dos imigrantes, bem como da vigilância contra o surgimento de sociedades paralelas e a islamização.

O ponto mais controvertido do debate alemão sobre a integração é determinar que porcentagem de adaptação cultural à nova sociedade é necessária, que proporção de diferença cultural é possível e como essa diferença é aceita pela sociedade de acolhida. Como o presidente alemão salientou, o consenso mínimo atual na Alemanha implica a aceitação da Lei fundamental e do Estado de direito, bem como a aprendizagem da língua alemã.

Espanha: do boom... à freada migratória

A imigração foi o fenômeno social mais importante na Espanha durante a primeira década do século XXI. No período 2000-2007 chegaram ao país aproximadamente 500 mil imigrantes ao ano em média, transformando a Espanha no primeiro país europeu (e segundo do mundo) em número de imigrantes recebidos no período mencionado. O crescimento econômico vivido entre 1994 e 2008, baseado em setores com uso intensivo de mão de obra (especialmente construção, agricultura, turismo e outros) exigiu um intenso e rápido aumento dos postos de trabalho que, em grande parte, foram cobertos com fluxos de imigração laboral regular e irregular. A Espanha, que tradicionalmente havia sido um país de emigração a América, em função de razões econômicas e como consequência da Guerra Civil (grande parte da elite intelectual da República, cerca de 6 mil catedráticos do mundo acadêmico, engenheiros, médicos, artistas, - grupo que hoje chamaríamos de imigrantes altamente qualificados -, foi acolhida no México e no Chile), também participou das migrações intra-europeias dos anos 50-70 do século passado, enviando contingentes de mão de obra para Alemanha, o Benelux e a Suíça. Nos anos oitenta, a grande maioria desses imigrantes regressou para a Espanha, graças

ao espetacular crescimento econômico espanhol, anterior e posterior à entrada do país no que era então a Comunidade Econômica Europeia.

Em 2008, moravam na Espanha 5,3 milhões de imigrantes (segundo país da UE em termos absolutos), número que representava 11,6 % da população total. Esta cifra se divide entre 2,1 milhões de cidadãos procedentes de outros países comunitários (com 740 mil romenos, o grupo mais numeroso) e os 3,2 milhões de cidadãos de países terceiros, o que representa 7% da população e a mais alta porcentagem de imigrantes extra-comunitários entre as grandes economias da UE. Os grupos mais numerosos foram os marroquinos (650 mil), os equatorianos (424 mil) e os colombianos (283 mil). Atualmente, a Espanha é o país da UE onde vive o maior número de cidadãos latino-americanos. De acordo com os últimos dados disponíveis do Ministério do Trabalho e da Imigração, no final de 2009 viviam em território espanhol 1.458.000 cidadãos ibero-americanos, ou seja, 54 % do total de nacionais de países terceiros.

A importância que essa imigração recente de origem ibero-americana tem para a Espanha apresenta também uma leitura simétrica do outro lado do Atlântico. Segundo os cálculos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as remessas de imigrantes latino-americanos na Espanha chegaram a 9 bilhões de dólares em 2008, situando o país em segundo lugar – atrás apenas dos Estados Unidos- como fonte de remessas da América Latina. Essas remessas são na realidade um fator de equilíbrio e um instrumento de desenvolvimento muito importante para alguns países da América do Sul. As remessas procedentes da Espanha representaram 8,5 % do PIB da Bolívia e 3,6 % do PIB do Equador; esses rendimentos superam com diferença a quantidade que esses países recebem pela via da cooperação para o desenvolvimento.

A dimensão adquirida pelo fenômeno migratório na Espanha e a rapidez com que se impôs na realidade social obrigaram os sucessivos governos a uma intensa atividade legislativa orientada para adaptar as normas jurídicas a uma realidade em constante transformação, com o objetivo de trazer soluções para os desafios que a imigração cria para a economia e a sociedade espanholas. Como respostas conjunturais, os governos se viram obrigados a pôr em marcha processos de “regularização extraordinária” de imigrantes, com o objetivo de fazer aflorar a economia submersa e paliar as consequências negativas das enormes bolsas de imigração clandestina acumuladas pelo efeito de atração poderoso exercido pelo desenvolvimento econômico espanhol nesse período. A última regularização aconteceu em 2005, com o objetivo de resolver a situa-

ção legal de quase 1 milhão de imigrantes irregulares, e foi objeto de críticas porque foi implementada sem uma consulta prévia aos sócios europeus do espaço Schengen.

Como resposta estrutural, o problema da imigração foi abordado simultaneamente com a Lei do ano 2000 sobre “direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social” (a chamada “ley de extranjería”). Esta lei foi reformada quatro vezes desde a sua aprovação. O último ajuste aconteceu em dezembro de 2009 e buscou atender tanto à necessidade de incorporar a jurisprudência do Tribunal Constitucional (os direitos fundamentais de reunião, associação, participação em sindicatos e greve valem para todos os imigrantes, tenham eles residência legal ou não) quanto à necessidade de englobar no Direito nacional as normas da União na matéria, isto é, as diretrizes europeias mais recentes que já foram mencionadas em parágrafos anteriores (Diretriz de retorno e Diretriz de emprego altamente qualificado, entre outras).

A nova lei reforça a integração como um dos eixos centrais da política de imigração e aposta oficialmente por conseguir “um marco de convivência de identidades e culturas”. Entre as novas disposições da lei vale destacar: o reconhecimento pleno do direito de educação, bem como o de assistência jurídica gratuita e assistência sanitária até os 18 anos; o acesso imediato ao mercado de trabalho do cônjuge do imigrante beneficiário da reagrupação familiar, uma gestão melhor da situação do imigrante menor de idade; a ampliação do prazo de internação para 60 dias, em vez dos 40 dias que estão sendo aplicados atualmente, além de melhorias na segurança jurídica dos afetados e o apoio às mulheres estrangeiras vítimas de violência de gênero, com possibilidade de obter uma autorização de residência e trabalho após a denúncia desses fatos.

Ainda é muito cedo para avaliar a eficácia da resposta legislativa da Espanha a esse fenômeno social tão recente que é a imigração. A intensidade e a rapidez do fenômeno, percebido pela sociedade como uma verdadeira “enxurrada” de imigrantes, obrigou os sucessivos governos a desenvolver algumas vezes soluções urgentes. Além disso, a simultaneidade do fenômeno migratório com os trágicos atentados terroristas de março de 2004 em Madrid, perpetrado por muçulmanos *jihadistas* estabelecidos na Espanha, e a maior incidência da delinquência de determinados coletivos de imigrantes contribuíram para criar um estado de opinião favorável ao endurecimento da política de gestão dos fluxos migratórios. Neste sentido, as recentes pesquisas do Real

Instituto Elcano constatam que a opinião pública espanhola está se deslocando de sua aceitação inicial do multiculturalismo para um modelo de integração dos imigrantes que se aproxime mais da assimilação, no qual o imigrante deve se comprometer a respeitar a Constituição e as leis, os direitos humanos, as liberdades públicas, a tolerância e a igualdade entre mulheres e homens.

Alguns observadores ressaltam que até agora a política de integração dos imigrantes na Espanha não teve que enfrentar os problemas de discriminação mais complexos que surgiram em outros países europeus no processo de integração de imigrantes ou de nacionais de segunda ou terceira geração. Em função da juventude do fenômeno migratório na Espanha, faz sentido pensar que a política de imigração espanhola vai prestar atenção nos erros e nas boas práticas de outros países europeus que tenham uma experiência mais longa em políticas migratórias. A maturidade que demonstrou a sociedade espanhola como um todo após os atentados terroristas de 2004, rejeitando o amalgame entre terrorista e *jihadista* (quase todos os culpados pelos atentados eram marroquinos estabelecidos na Espanha) e imigrante marroquino que trabalha e vive legalmente no país, é um sintoma altamente positivo da capacidade da sociedade espanhola para resolver as dificuldades de integração social de seus imigrantes.

Por outro lado, a grave crise que afeta a economia espanhola desde o ano 2008 causou uma diminuição drástica da imigração após 2009. O saldo migratório anual passou de 460 mil pessoas, em 2008, para 51 mil, em 2009, e 62 mil, em 2010, confirmando a desaceleração depois de quase uma década de *boom* migratório.

Os postos de trabalho dos imigrantes ficaram especialmente vulneráveis à crise por estarem ligados à derrubada do setor da construção. Tanto em 2008 como em 2009, mais de um quarto dos novos desempregados por consequência da crise eram estrangeiros; essa porcentagem duplica o peso que os trabalhadores estrangeiros tem na população ativa. Além disso, a crise do setor imobiliário espanhol teve impacto duplo sobre muitos imigrantes latino-americanos. Além da infelicidade de perder o emprego nesse setor, tiveram de enfrentar um problema adicional: a impossibilidade de continuar pagando as mensalidades dos empréstimos obtidos com facilidade durante o período de grande liquidez e juros baixo que antecedeu a crise. A peculiaridade que agrava este problema está no fato de que em função da queda do valor da moradia, o cancelamento da hipoteca não permite saldar a totalidade da dívida

assumida com os bancos (que em muitos casos era 100% ou mais do valor do domicílio), e isso criou uma situação desesperadora para as famílias afetadas. Este problema originou críticas das autoridades equatorianas à inflexibilidade dos bancos e das leis hipotecárias espanholas. O governo espanhol, porém, está procurando soluções para a falta de pagamento de hipotecas que afeta a milhares de equatorianos residentes na Espanha.

O drama humano acarretado pela insolvência com as hipotecas põe em destaque a multiplicidade de dimensões e o caráter poliédrico que o fenômeno das migrações vem adquirindo em um mundo globalizado. Gerir de modo eficaz os fluxos migratórios e as políticas de integração social não exige apenas uma boa gestão da diversidade cultural e das diferentes origens dentro e fora das empresas do país de acolhida para evitar as discriminações, é preciso também uma política de informação dirigida aos imigrantes para ajudá-los em suas decisões sobre investimentos dentro de um arcabouço jurídico diferente do de seus países de origem.

CONCLUSÕES

1. No século XXI, os imigrantes precisam da UE, mas a União Europeia também necessita os imigrantes. Com base nas previsões demográficas para as próximas décadas, a imigração proveniente de países terceiros, tanto os altamente qualificados como outros segmentos menos qualificados, continuará sendo imprescindível para que a UE possa competir de modo bem sucedido nos mercados internacionais. Por essa razão, a imigração não é o problema da Europa (uma Europa que supostamente teme e acha que sua identidade está ameaçada, se acreditarmos no que proclamam os partidos anti-imigração), mas sim uma parte da solução aos desafios da economia e sociedade europeias no horizonte 2020, como reconhece a estratégia adotada pelo Conselho Europeu para este decênio.

Os poderes públicos nacionais e europeus deveriam promover uma imagem positiva da imigração, tornando os debates mais objetivos, com dados e análises que deixem claro as contribuições que imigração já deu para a prosperidade econômica e social dos países europeus.

2. É interessante lembrar que a UE é portadora de uma responsabilidade histórica de cooperação e ajuda ao desenvolvimento em relação aos países menos avançados, origem da maioria dos imigrantes, e que, em função de sua

experiência histórica passada como região emissora de população, a UE deveria organizar uma política comum de imigração eficaz e exemplar, à altura de suas ambições, conseqüente com a mencionada responsabilidade.

3. A política comum de imigração da UE só terá credibilidade se for irrepreensível no que se refere ao respeito dos direitos e das liberdades dos imigrantes, garantidos pela Carta de Direitos Fundamentais da própria União Europeia. A nova *Agência dos Direitos Fundamentais da UE* deveria assumir um papel importante no acompanhamento da aplicação, por parte dos Estados-membros, da legislação europeia em matéria de imigração.

4. A Comissão Europeia, guardiã dos tratados e do conjunto da legislação da União Europeia, tem o dever e a obrigação de controlar sua aplicação pelos Estados-membros evitando, quando for o caso, desvios incompatíveis com os valores da UE e com as normas de seu ordenamento jurídico.

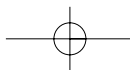
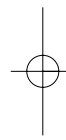
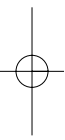
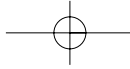
5. Apesar dos fracassos angariados pelas políticas de imigração que se sustentavam através do paradigma do multiculturalismo, experiências recentes comprovam que os programas de integração bem elaborados começam a dar frutos em alguns países europeus. A aprendizagem do idioma e da cultura do país de acolhida, a inserção no mercado de trabalho sem discriminações, uma política de habitação diferente que reduza o isolamento das comunidades de imigrantes e sua participação, no âmbito local, na sociedade são elementos decisivos para uma integração que conjugue a assimilação dos imigrantes em nossa cultura e em nossa democracia, ao mesmo tempo em que sua identidade é respeitada.

6. Administrar a imigração não consiste unicamente em adaptar os fluxos de migração às necessidades da economia produtiva e em lutar contra a imigração clandestina, que são objetivos importantes da UE e de seus Estados-membros. Administrar a imigração exige também um esforço conjunto do país de acolhida e dos imigrantes para conseguir sua adaptação à nova sociedade. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada e a aceitação das leis e valores comuns da sociedade de acolhida é considerada um dos elementos centrais para a integração dos imigrantes.

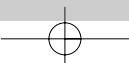
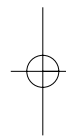
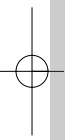
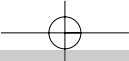
7. O Tratado de Lisboa abre as portas para o reforço dos programas e atuações da União Europeia com o objetivo de estimular a integração dos imigrantes de países terceiros. O intercâmbio de boas práticas e o fomento de atividades orientadas para melhorar a percepção pública dos benefícios da imigração e da diversidade são dois eixos de atuação em que, respeitando

plenamente o princípio de subsidiariedade, a UE poderia contribuir com um valor agregado europeu a essa política.

Contra o que Karl Popper chamava de “o espírito da tribo”, essa rejeição instintiva do “outro”, a nós europeus nos convém o paradigma que Albert Schweitzer nos propôs: “o primeiro passo na evolução das regras de ética é um sentimento de solidariedade com outros seres humanos”.



CRISE ECONÔMICA E
RELAÇÕES COMERCIAIS



RESPOSTAS EUROPEIAS PARA A CRISE INTERNACIONAL¹

*Elena Lazarou*²

“Ação é necessária em todos os níveis – global, europeu e nacional – e em todos os setores financeiros. Nós devemos trabalhar com nossos parceiros para convergência no sentido de altos padrões globais, por meio do FMI, FSF, Comitê da Basileia e processos do G20. Isto é crucial. Porém reconhecamos também que a implementação e imposição desses padrões somente será efetiva e duradoura se a União Europeia, detentora dos maiores mercados de capitais do mundo, tiver um sistema forte e integrado de regulação e supervisão.” Relatório De Larosière, Bruxelas, 29 de Fevereiro de 2009.

INTRODUÇÃO

A segunda metade da década de 2000 trouxe consigo rumores sobre diversas crises na União Europeia (UE): legitimidade, demografia e solidariedade foram todas discutidas em algum momento como fatores que ameaçavam desacelerar ou obstruir o processo de integração do continente, particularmente após o fracasso da ratificação da Convenção Constitucional em 2005. Nenhuma crise, no entanto, superaria os cenários de dissolução que acompanharam a crise financeira que estourou em 2007 ou a forma com que

- 1 A autora gostaria de agradecer Konstantinos Papanikolaou pela ajuda na pesquisa, e Dani Nedal e Geraldo Zahran pela ajuda com a tradução.
- 2 Elena Lazarou é professora assistente e pesquisadora do Centro de Relações Internacionais da FGV no Rio de Janeiro. A autora é também pesquisadora do Center for International Studies, da Universidade de Cambridge, mesma instituição em que completou seu doutorado.

suas implicações foram manifestadas na UE. Falava-se amplamente de desintegração da União, ou pelo menos da zona do euro, e a solidariedade entre os membros do bloco alcançou seu nadir (Tsoukalis, 2011).

A crise financeira global levou a altos níveis de desemprego, a queda no crescimento estrutural e a níveis de endividamento excessivos na Europa. O envelhecimento da população e uma crescente dependência de recursos agravaram a crise. Mais importante, e contrariando algumas expectativas, o impacto da crise variou significativamente de país a país e entre o Norte e o Sul da União. As implicações para a estabilidade e a solidariedade do processo de unificação foram inevitáveis: em menos de dois anos, ampliou-se a distância entre os doadores e recipientes na UE, resultando em previsões pessimistas para o futuro da integração regional e na falta de apoio à UE em muitos dos países-membro. Os diferentes graus de prejuízo entre membros do bloco ilustraram os riscos inquestionáveis e as obrigações que resultam da integração, especialmente da união monetária. No momento da redação deste artigo, em março de 2011, a UE – especialmente sua região sul – ainda enfrenta os desafios gerados pela crise.

Neste contexto, o presente capítulo visa apresentar os efeitos da crise financeira global sobre a União Europeia, bem como as respostas pelas quais a UE optou para lidar com a crise. A primeira parte do capítulo oferece uma cronologia da crise, dando especial atenção ao caso da dívida grega e suas consequências para outros países, notadamente Irlanda e Portugal. Em seguida, descreverei as várias propostas apresentadas como solução e as reações e debates sobre tais propostas em diferentes partes da UE. Ao longo do capítulo, comentários serão feitos e conclusões serão tiradas sobre o impacto da crise no processo de integração, contribuindo para o debate sobre em que medida a crise fortaleceu o multilateralismo ou levou ao retorno do unilateralismo, protecionismo nacionalista e a busca por alternativas à abordagem regional.

A CRONOLOGIA DA CRISE NA EUROPA

Primeiros acontecimentos e respostas

A atual crise financeira global tem proporções sem precedentes na história do pós-guerra. Apesar de algumas de suas características serem compartilhadas com outras crises anteriores, como o período de rápida expansão de

crédito, excesso de liquidez e preços de ativos altíssimos que a antecedeu (como a crise asiática do final dos anos 1990), a interconectividade global que levou a um rápido efeito dominó contribuiu para sua dimensão global e impacto prolongado.

Em sua fase inicial, no final de 2007, quando a crise estourou, era percebida predominantemente como um problema de liquidez que afetaria quase exclusivamente a economia norte-americana e deixaria a Europa relativamente ileso (European Economy 7-2009).

No ano seguinte, esta avaliação inicial se revelou ingenuamente otimista. Os acontecimentos dramáticos associados à falência da Lehman Brothers, em setembro de 2008, geraram temores do colapso de grandes instituições financeiras norte-americanas e europeias, que seriam acompanhadas pela total desintegração do sistema financeiro global, contração no crédito, desaceleração do comércio internacional e quedas nas vendas industriais e de outros bens. Frente a este cenário, a UE entrou na maior recessão desde a assinatura do Tratado de Roma.

À medida que projeções para o crescimento econômico foram reduzidas drasticamente e o PIB da UE se contraiu, os esforços para acelerar a economia passaram a encabeçar a agenda da União e do Banco Central Europeu (BCE), bem como as agendas dos países-membro e seus respectivos bancos centrais. De acordo com a Comissão Europeia, “a situação teria certamente sido pior se bancos centrais, governos e autoridades supranacionais [...] não tivessem respondido ativamente” (2009, p. 9). No entanto, para a UE como um todo, a crise trouxe à tona novas questões e desafios, especificamente sobre como uma união monetária supranacional poderia lidar com uma crise de tamanhas proporções e que mecanismos seriam necessários para responder de maneira coordenada e coletiva neste novo ambiente. Lições do passado, particularmente da Grande Depressão dos anos 1930, ressaltavam a necessidade de ação governamental para evitar o colapso do sistema financeiro, sustentar o nível da demanda agregada e combater tendências deflacionárias por meio de políticas monetárias e fiscais expansionistas. Essas lições também sugeriam a necessidade de se evitar o protecionismo e a subsequente retração do comércio, garantindo a continuidade dos fluxos transnacionais de capital. Por fim, as nações no pós-guerra haviam trabalhado duro para construir uma estrutura de governança econômica global, de forma a facilitar a implementação de políticas para tais fins. Contudo, essas lições e este sistema foram formulados

em uma época na qual prevaleciam como atores no sistema internacional estados autônomos e independentes. A simples existência da UE enquanto entidade supranacional com competências para formular políticas vinculantes para seus membros, inclusive na área de políticas monetária e econômica na zona do euro, introduz diversos desafios ao aproveitamento dessas lições na atualidade.

A partir dos acontecimentos de setembro de 2008, teve início a busca por políticas que mitigassem os efeitos da crise e renovassem o otimismo da UE sobre futuro, levando a um número sem precedentes de encontros dos líderes e políticos do bloco em diferentes formatos, e à produção de numerosos relatórios, conclusões, propostas e decisões. À medida que cresceram as dúvidas sobre o sucesso do projeto de integração europeu, e, em especial, seu aspecto econômico e monetário, cresceu também a atividade a nível regional, dando maior voz ao que os neofuncionalistas chamariam de “empreendedorismo supranacional” (Haas, 1993).

Respostas

De outubro de 2008 até o momento, as discussões sobre soluções para a crise dominaram a agenda da UE. Após os encontros do Eurogrupo e do Conselho para Assuntos Econômicos e Financeiros (ECOFIN), os chefes de Estado e de governo dos países da zona do euro se reuniram em caráter emergencial, em 12 de outubro de 2008, e chegaram a um acordo sobre as ações necessárias para restaurar confiança e o correto funcionamento do sistema financeiro. Com base no Tratado da União Europeia, que prevê pacotes de ajuda a membros com severas dificuldades econômicas, o Conselho aprovou medidas que ajudariam a restaurar a confiança em mercados nacionais sem distorcer a competição. Ao mesmo tempo, a Comissão apresentou uma proposta de revisão das regras para esquemas de garantia de depósitos, aumentando a proteção mínima para depósitos bancários em até €100.000 (10/2008).

A reforma do sistema financeiro internacional foi o segundo ponto chave da estratégia europeia para enfrentar a crise dentro e fora de suas fronteiras. Na reunião dos dias 15 e 16 de outubro, o Conselho Europeu “declarou sua intenção de buscar ação planejada e global para proteger o sistema financeiro e os interesses dos contribuintes. Enfatizou também a necessidade de medidas para fortalecer regras e supervisão dos mercados financeiros europeus e inter-

nacionais”, e propôs por meio do ECOFIN e do Eurogrupo, um pacote de resposta internacional para a crise financeira. Em seguida, a Comissão criou o Grupo de Alto Nível para Supervisão Financeira na UE, presidido por Jacques de Larosière, visando estabelecer um novo marco regulatório vislumbrando políticas prudenciais e de supervisão mais desenvolvidas.

O imperativo de encontrar uma resposta coordenada levou, em novembro de 2008, à adoção do Plano Europeu de Recuperação Econômica (EERP, na sigla em inglês) pela Comissão. O plano visava à restauração da confiança de empresários e consumidores, destravar o crédito e estimular investimento nas economias europeias, criar empregos e ajudar os desempregados a voltar ao trabalho. Seu propósito era criar uma base para acordos rápidos entre estados-membro para revitalizar a economia europeia. O plano foi adotado pelo Conselho Europeu em 11-12 de dezembro de 2008. Acordou-se que este corresponderia a aproximadamente 1,5% do PIB da União Europeia – algo em torno de €200 bilhões. Consistência e efetividade foram apontadas como objetivos principais.

Entretanto, a crise financeira continuava a assolar a Europa e, contra as expectativas dos arquitetos do plano, seus efeitos apenas se agravavam. No início de 2009, o Conselho revisou a implementação do EERP. Antecipando a reunião de primavera do Conselho Europeu, a Comissão publicou um comunicado intitulado “Impulsionando a Recuperação Europeia”, no qual propunha “restaurar confiança e empréstimos no setor bancário, consertar mercados financeiros e ajudar as pessoas durante a crise”. Ainda, a UE procuraria uma solução global para a crise na Cúpula do G20 em abril do mesmo ano. Capturando este espírito, em discurso de 20 de março, o presidente da Comissão José Manuel Durão Barroso declarou: “Devemos enviar um forte sinal a cidadãos, empresários e à comunidade global, de que há uma saída desta crise econômica. A Europa tem a unidade, a confiança e a determinação necessárias para vencer esta batalha.”

O discurso de Durão Barroso destacava a unidade do bloco como chave para confrontar e resolver a crise. Seguindo este raciocínio, o Conselho enfatizou que ações planejadas e coordenadas seriam essenciais para a recuperação europeia (Conselho Europeu, 19/03/2009). Os líderes da UE concordaram em acelerar os acordos sobre propostas legislativas pendentes sobre o setor financeiro e definiram a posição europeia para a Cúpula do G20 em Londres, do dia 2 de abril. Já naquele momento, ainda que contra a vontade de muitos,

a crise começara a forçar a UE em direção a uma atuação mais coordenada e a estabelecer as bases de novas etapas de uma maior integração. Concomitantemente, a Comissão sugeria novas e ambiciosas reformas para a arquitetura dos comitês sobre serviços financeiros, introduzindo ideias sobre um Conselho Europeu de Risco Sistêmico (ESRC, na sigla em inglês) e um Sistema Europeu de Supervisores Financeiros (ESFS, em inglês), compostos por novas Autoridades Europeias de Supervisão³. O ESRC se encarregaria de supervisão “macro-prudencial”, monitorando e avaliando riscos à estabilidade do sistema financeiro e alertando sobre potenciais riscos sistêmicos. A criação do ESRC atenderia a uma das deficiências fundamentais reveladas pela crise, a exposição do sistema financeiro a riscos sistêmicos interconectados, complexos, setoriais e trans-setoriais.

O ESFS, por sua vez, estaria encarregado de supervisão “micro-prudencial”, ou seja, a supervisão de instituições financeiras individuais e atividades nos setores de valores bancários, seguros e fundos de pensão. Foi proposto que o ESFS fosse estabelecido com base em responsabilidades compartilhadas e mutuamente reforçadas, combinando a supervisão das empresas a nível nacional com tarefas específicas a nível europeu. Isto indicava o aviso da Comissão de que se deveria encontrar um equilíbrio entre os receios de perda de soberania nacional e a necessidade de enfrentar as causas e consequências da crise a nível regional. Foi, portanto, repetidamente enfatizado que o ESFS tentaria “harmonizar”, e não dirigir ou liderar, respeitando os princípios de parceria e subsidiariedade que regem os tratados constituintes.

O objetivo de maior coordenação era evidente ainda nas decisões do Conselho nas reuniões do Eurogrupo e do ECOFIN no final de 2009. Especificamente, o Conselho adotou conclusões sobre uma estratégia fiscal coordenada respeitando o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e estabeleceu 2011 como data início da consolidação fiscal, além de alcançar um acordo geral sobre a criação do ESRC (23/09/2009) e três novas autoridades de supervisão, para mercados de valores, seguros e bancários⁴, com início das operações marcadas para 2010 (Conselho Europeu, 01/12/2009)

3 Commission Communication “European financial supervision” COM(2009) 252

4 A Autoridade Europeia de Supervisão dos Mercados de Valores Mobiliários (ESMA), a Autoridade Europeia de Seguros e Planos de Pensões (EIOPA), e a Autoridade Bancária Europeia (EBA, em inglês), respectivamente.

Em novembro de 2009, líderes europeus já se sentiam otimistas o suficiente para declarar que “meses recentes viram significativa melhora na situação econômica e nas condições financeiras”. No entanto, mesmo que a ação unificada e coordenada tivesse reforçado a confiança na capacidade da UE de enfrentar a crise, no final de 2009 a manifestação da crise da dívida grega trouxe consigo novas dúvidas, não apenas sobre a recuperação europeia, mas também sobre a viabilidade do euro e, conseqüentemente, sobre o futuro da integração europeia.

A Grécia no centro das atenções

O que tem se denominado a crise econômica grega tomou dimensões dramáticas no fim de 2009 e começo de 2010. Em outubro de 2009, o recém-eleito governo socialista, liderado pelo primeiro-ministro George Papandreou, revelou que a dívida pública do país correspondia a 12,7% do PIB, mais do que o dobro do valor previamente estimado (cerca de 6%). Isto catalisou um episódio espetacular de perda de confiança nos mercados ao redor do globo. Agências de *rating* abaixaram as notas de crédito do país, e o governo grego, que já tinha dificuldades em pagar a dívida de US\$ 300 bilhões deixada pelos governos anteriores, enfrentaria ainda uma alta repentina nos juros. A combinação de enorme déficit e uma dívida acumulada somando 115,1% do PIB – ou seja, mais do que um ano do produto nacional – não somente ameaçava a estabilidade macroeconômica da Grécia, como também demonstrava o quanto o país havia se afastado da média regional e dos critérios estabelecidos em Maastricht. Ainda que vários outros países europeus também tivessem problemas com suas dívidas acumuladas, a situação grega era incomparável.

Já se admite que a Comissão e o Banco Central Europeu estavam parcialmente cientes da situação grega, porém isto não havia sido anunciado, e ninguém previa a dimensão real do problema (Tsoukalis, 2011). A coincidência entre a revelação da crise grega, a tensão global sobre mercados financeiros e altas dívidas soberanas contribuiu para suas conseqüências desastrosas. Assim, de acordo com Tsoukalis, a crise grega pode ser descrita como possuindo três ângulos: o déficit público; o déficit de competitividade; e o déficit de credibilidade.

O estado da economia grega fez necessária uma combinação de medidas de austeridade domesticamente e, inevitavelmente, ajuda financeira externa –

de membros da UE e outros credores. Em suas conclusões de janeiro (18-19/01/2011) sobre déficits públicos e estatísticas da dívida na Grécia, o ECOFIN urgiu ao governo grego que resolvesse certos problemas pendentes. A reação inicial da Comissão foi imediatamente pressionar o governo socialista grego, do partido PASOK, a adotar medidas severas. No entanto, isto se mostrou politicamente muito difícil, uma vez que – desconhecendo o estado das contas públicas – o partido havia sido eleito com um mandato muito diferente, baseado no famoso discurso de Papandreou de que “há dinheiro” (*To Vima*, 02/08/2009) e que este seria usado para aumentar o orçamento de programas sociais (Tsoukalis, 2011).

Seguindo o mesmo espírito de coordenação que havia vigorado durante a crise, líderes do bloco comprometeram-se a adotar políticas “determinadas” e “coordenadas” para prevenir um calote grego e garantir a estabilidade do euro. Cumprindo as sugestões da Comissão, em fevereiro de 2010, o governo grego apresentou o plano de estabilidade atualizado, que visava à redução do déficit para menos de 3% do PIB até 2012, valor aceito pelo Conselho. A implementação destas medidas seria monitorada de perto pelo Conselho, por meio da submissão de relatórios bimestrais – e posteriormente, trimestrais – por parte do governo grego. O presidente do Conselho, Herman Van Rompuy, anunciou que a supervisão do Pacto de Estabilidade seria feita trilateralmente pelo Conselho Europeu, pelo BCE e pela Comissão, com auxílio técnico do FMI. Em debates públicos e políticos na Grécia, a ideia de ser sujeito a um escrutínio tão rigoroso por parte de monitores externos gerou discussões acaloradas sobre perda de soberania e “submissão” a potências estrangeiras. Na mídia, referências à UE começavam a tomar a forma de discursos de “nós vs. eles”, com expressões como “os inspetores europeus” (*Ta Nea*, 11/02/2010). Na política nacional, a admissão deste monitoramento pela Troika era crescentemente utilizada por líderes da oposição, como Alexis Tsipras (SYRIZA, Coalizão da Esquerda Radical), para acusar o governo grego de conspirar com estrangeiros na adoção de medidas prejudiciais à classe média do país (*BBC*, 30/04/2010).

Ademais, críticas sobre a irresponsabilidade grega em outros países-membro da UE afetaram negativamente as relações bilaterais no bloco, sobretudo entre Grécia e Alemanha. Durante as negociações diplomáticas, em fevereiro de 2010, a revista alemã *Focus* publicou um artigo acrimonioso sobre a Grécia intitulado “Enganadores na família europeia”. A vasta maioria dos for-

madores de opinião gregos rechaçou o artigo como sendo provocativo e considerou sua publicação um grave insulto à história e à cultura gregas e uma tentativa de destruir o já abatido prestígio do país. Várias figuras políticas, incluindo o prefeito de Atenas, Nikitas Kaklamanis, contataram pessoalmente a chanceler alemã Angela Merkel, culpando a Alemanha pelos desastres da Segunda Guerra Mundial, que afetam a Grécia até o presente (*Kathimerini*, 22/02/2010).

Apesar dos desentendimentos, ao passo que as medidas de austeridade começaram a serem empregadas, líderes europeus gradualmente reconheceram, pelo menos implicitamente, que a Grécia não conseguiria resolver seus problemas sozinha. Logo, discussões sobre um plano de resgate, incluindo auxílio e possivelmente reestruturação da dívida grega, se tornaram prioridades na agenda do Conselho. Ao mesmo tempo, percebia-se o quanto as economias da zona do euro estavam interligadas, e a possibilidade do transbordamento da crise para outros países europeus, e mostrava-se forçoso o estabelecimento de um mecanismo permanente, institucionalizado, para monitorar, prevenir e responder a crises na zona do euro. De acordo com uma fonte da UE, “*O que precisamos é o mesmo tipo de mecanismo que impusemos à Grécia para monitorar e investigar países da zona do euro. A ideia é colocar todas as economias europeias sob vigilância*” (*Independent*, 10/02/2010).

Com isto em mente, durante a reunião de primavera do Conselho Europeu, estados-membro da zona do euro afirmaram que estariam prontos para contribuir com empréstimos bilaterais coordenados, como parte de um pacote que incluía recursos consideráveis do FMI e, mormente, de países europeus (Council Conclusions 25/03/2010). Com isto, ministros de finanças do bloco finalmente haviam chegando a um consenso sobre os principais contornos de um plano de ajuda emergencial ao fim de Março. Em 11 de abril, líderes do Eurogrupo, sob presidência de Jean-Claude Juncker, aprovaram a operacionalização de um mecanismo de resgate para a Grécia, a se somar aos empréstimos do FMI. De acordo com os termos do programa de três anos do mecanismo, no primeiro ano os países da zona do euro ofereceriam empréstimos não concessionais totalizando até €30 bilhões. A Comissão Europeia concentraria os empréstimos como parte do pacote incluindo recursos do FMI e implementaria um programa conjunto com o BCE, o FMI e as autoridades gregas.

Irlanda e Portugal seguindo a Grécia?

A Grécia foi o primeiro país europeu a buscar assistência do FMI. Para alguns, o caso grego significava que “o sistema econômico do pós-guerra estabelecido na Europa estava ruindo” (Lynn, 2011, p.2). Pouco depois da Grécia, a Irlanda aceitou um pacote de resgate da UE e do FMI, e no começo de 2011 Portugal estava prestes a buscar ajuda do FMI. Alguns analistas sugerem que havia uma dúzia de países com quem os corretores de títulos poderiam ter implicado (Lynn, 2011). No entanto, uma série de motivos levou com que os especuladores mirassem primeiro na Grécia e subsequentemente na Irlanda e em Portugal. Estes países se mostraram os mais fracos da zona do euro, cada um com diferentes, porém relacionados, problemas, enfrentando severos desafios econômicos e ameaçando a unidade e robustez do projeto econômico europeu. Todos os três perderam competitividade depois de 1999, observando preços e salários aumentarem mais rápido do que a média do bloco e sendo incapazes de desvalorizar seus câmbios devido à adoção do euro. Os sintomas variavam entre os países. Na Grécia, importações baratas inundavam o país, acumulando enormes déficits de conta corrente. As contas públicas gregas eram sem dúvida as mais deterioradas.

A Irlanda passou por uma expansão de crédito talvez mais desastrosa do que a americana ou a inglesa. Empréstimos bancários eram desproporcionalmente voltados a hipotecas e construção. Portugal, por outro lado, parecia ter exaurido os benefícios do euro mesmo antes de sua criação. O *boom* português na segunda metade dos anos 1990 foi causado por uma redução drástica nos custos de capital, baseada na simples expectativa da adoção do euro. O aumento acelerado dos salários tornou cada vez mais difícil que empresas locais competissem com rivais estrangeiras. As economias emergentes do Leste Europeu e da Ásia agravaram a deterioração da vantagem portuguesa na produção de baixo custo. Com um déficit público que se chegava a quase 10% do PIB e uma dívida de quase 80% do PIB em 2009 (IMF WEO, 2010), Portugal estava entre os primeiros na lista dos países “problemáticos” da zona do euro.

Em sequência à crise grega, em 22 de novembro de 2010, a Irlanda foi forçada a aceitar um resgate da UE e do FMI. Isto causou o colapso da coalizão governista e levou o país a eleições antecipadas no começo de 2011. O moral nacional estava abatido e muitos irlandeses viam a chegada da missão do FMI ao país como um momento de humilhação nacional, se assemelhando às

reclamações gregas sobre “inspetores estrangeiros”. Mary Lou McDonald, do Sinn Fein, disse publicamente que o povo irlandês deveria “mandar o FMI se catar” (*Independent*, 20/11/2010). Cidadãos participaram de numerosas demonstrações contra um sistema político e financeiro que se percebia como falido. Apesar do notável “euroceticismo” britânico, o primeiro-ministro do Reino Unido notou: “nossos sistemas bancários estão interligados, nossas finanças e economias estão muito interligados, então é claro que estaremos prontos para ajudar...” (*The Telegraph*, 22/11/2010), oferecendo apoio a esforços de coordenação.

Tentando escapar dos destinos grego e irlandês, o governo português reagiu à sua própria situação de “alto risco”, implementando medidas de austeridade drásticas e realizando um leilão de títulos em janeiro de 2011. A medida inicialmente teve os resultados desejados, porém a altos custos políticos. Mesmo imediatamente após o leilão, analistas indicavam que esta solução seria insustentável para um país com níveis altos, e crescentes, de dívida pública. A não ser que os custos de empréstimos despencassem, Portugal eventualmente precisaria de um resgate europeu e do FMI (*Economist*, 15/01/2011). O jornal português *Publico* comentou que “somente um milagre nos salvará do FMI”, enquanto o Deutsche Bank sugeriu que mais cedo ou mais tarde Lisboa teria de recorrer a ajuda externa. Esta ajuda, estimada em cerca de €60 bilhões, era percebida por alguns como um “escudo” para a Espanha, uma forma de prevenir que a mesma situação se replicasse naquele país, cujo tamanho impossibilitava o mesmo tipo de solução oferecida pela zona do euro (*Kerdos* 19/01/2011). Politicamente, a insatisfação da população e da oposição levou à renúncia do primeiro-ministro José Sócrates, em março de 2011.

Rumo à Governança Econômica Europeia

Enquanto Grécia, Irlanda e Portugal – que somadas à Espanha, vieram a ser conhecidas como PIGS, os países prováveis a ser as próximas vítimas da crise – batalhavam internamente, o prolongamento da crise e seus efeitos prejudiciais na zona do euro alertaram líderes europeus para a necessidade de “uma mudança fundamental na governança econômica europeia” (Conclusões, 28-29/10/2010). Para este fim, o Conselho aprovou o relatório da Força Tarefa sobre Governança Econômica, que visava reforçar o pilar econômico da União Econômica e Monetária (EMU, na sigla em inglês) ao “aumentar a disciplina

orçamental, alargar a supervisão econômica e aprofundar a coordenação”. Chefes de estado e de governo concordaram também sobre a necessidade de um mecanismo permanente para salvaguardar a estabilidade da zona do euro, e convidaram o presidente do Conselho Europeu a consultar os membros do Conselho a respeito de uma alteração limitada no tratado para este propósito.

Ao final de 2010, a UE estava em busca de US\$ 3 trilhões para ajudar as economias mais fracas do bloco e a própria sobrevivência do euro. Grécia e Irlanda já haviam recebido €200 bilhões e Portugal provavelmente precisaria receber ainda outros €60 bilhões. O Nobel de economia Joseph Stiglitz advertiu que a existência do euro estaria ameaçada caso a Europa não aumentasse a quantia direcionada a aliviar as dívidas nacionais de seus membros (Stiglitz, 2011).

Apesar de previsões sombrias para o futuro do euro – ou, talvez, por causa destas – a UE continuou a pressionar por uma resposta coordenada e unida para a crise. Na reunião do Conselho dos dias 16 e 17 de dezembro de 2010, à sombra da crise e da possibilidade de que Portugal e Espanha seguissem o mesmo caminho que a Grécia, líderes europeus expressaram sua determinação de proceder com a reforma do Tratado de Lisboa para construir um mecanismo permanente para encarar a crise. A reunião de dezembro foi a sétima do ano, o que por si só refletia a magnitude dos desafios enfrentados pela União em 2010. A crise era o principal tópico das discussões do órgão.

O Mecanismo de Estabilidade Europeu (ESM, em inglês), que deve se tornar operacional em 2013 substituindo o EFSE, seria diferente das provisões existentes por ser permanente e institucionalizado. O ESM seria introduzido por meio de uma emenda limitada ao Tratado, que precisaria ser aprovada formalmente por todos os membros da UE de acordo com seus respectivos requisitos constitucionais. O Mecanismo seria ativado quando necessário em benefício da zona do euro, definiria os termos da ajuda econômica baseado em políticas de austeridade, e trabalharia junto ao FMI.⁵ Ao adotar tal mecanis-

5 Ver Article 136 (TFEU) Chapter 4, “Provisions specific to Member States whose currency is the euro”:

1. In order to ensure the proper functioning of economic and monetary union, and in accordance with the relevant provisions of the Treaties, the Council shall, in accordance with the relevant procedure from among those referred to in Articles 121 and 126, with the exception of the procedure set out in Article 126(14), adopt measures specific to those Member States whose currency is the euro: (*continua*)

mo, a UE abandonaria a cláusula de não-corresponsabilidade financeira presente no Tratado da União Europeia em Maastricht (1992).⁶ O ESM iria, ao contrário, ajudar países em dificuldades financeiras, em combinação com um programa rígido de ajuste econômico e fiscal. A crescente interdependência gerada pelo ESM confirmava a expectativa neofuncionalista de que integração em uma área geraria “spill-overs”, i.e. transbordaria, para outras áreas (Kazakov, 2010). Portanto, curiosamente, a crise provocou maior integração, ainda que uma integração por necessidade, e não por vontade (Tsoukalis, 2011). Enquanto o ESM marcou o primeiro passo institucionalizado em direção a governança econômica europeia, por ser possível ativá-lo apenas mediante comum acordo por parte dos países-membro e somente “em casos nos quais a estabilidade da zona do euro como um todo estiver ameaçada”, o mecanismo cria uma governança diferenciada que cobre apenas a zona do euro, e não todos os 27 membros da UE. Entre outras preocupações, isto gerou debates sobre uma Europa com duas velocidades, incomodando os países de fora da zona do euro (Economist, 03/2011).

Coincidindo com as decisões sobre o ESM, o Conselho Diretor do BCE decidiu aumentar seu capital em 5 bilhões, o primeiro aumento geral em seus doze anos de existência (BCE, 16/12/2010). A clara divisão entre membros e não-membros do euro também estava prevista na contribuição ao capital do BCE, com bancos centrais de países não membros contribuindo percentagens menores às operações do BCE. Outro mecanismo de governança econômica foi criado na mesma época: o ESRC, um órgão independente da UE chefiado pelo presidente do BCE e responsável pela prevenção de riscos sistêmicos à estabilidade financeira da UE e pelo funcionamento tranquilo do mercado interno.

Vista como mais uma etapa da integração, as iniciativas de governança econômica inevitavelmente ressuscitaram debates e desafios perenes relativos à integração europeia: o paradoxo franco-germânico de cooperação competitiva, os esforços britânicos para ser influente sem participar integralmente, questões

(*continuação*) (a) to strengthen the coordination and surveillance of their budgetary discipline;

(b) to set out economic policy guidelines for them, while ensuring that they are compatible with those adopted for the whole of the Union and are kept under surveillance.

2. For those measures set out in paragraph 1, only members of the Council representing Member States whose currency is the euro shall take part in the vote.

6 Artigo 125º do TFUE

sobre divisões norte/sul, ricos/pobres, e membros/não-membros do euro. Muito sugestivas foram as diversas reações de membros do bloco à proposta franco-germânica de um “pacto de competitividade em fevereiro de 2011”. Estes e outros assuntos relacionados são analisados na sessão final a seguir.

A CRISE E A INTERGRAÇÃO EUROPEIA: DEBATES, RISCOS E DESAFIOS

A literatura sobre os efeitos de crises na Integração Europeia levou acadêmicos a argumentar, de maneira deveras contra intuitiva, que crises tendem a fazer avançar a integração (Handely 1981; Tsoukalis 1992, Scmitter 2011). Já em 1981, e apesar de considerar a protelação de esforços de integração durante a crise econômica dos anos 1970, Handley apresenta evidências de que resoluções coletivas de crises dão força a discursos de uma identidade comum europeia junto ao público europeu. Dessa maneira, o autor propõe uma vinculação entre crise, identidade e integração.

A crise atual, todavia, coloca sérios desafios e dúvidas quanto à coesão e integração futura da União. Dois fatores contribuíram para tanto: (a) uma distribuição desigual de seus impactos e (b) os três níveis diferentes nos quais as soluções foram buscadas – no nacional, na zona do euro e na UE como um todo. Estas divisões desencadearam debates não apenas sobre as possibilidades de integração futura, mas também sobre o formato que tal integração irá assumir. As sessões seguintes são uma tentativa de distinguir as preocupações presentes nestes debates.

O poder do eixo franco-alemão

Como Desmon Dinan aponta em sua obra, a história da integração europeia nunca foi tranquila. Ao contrário, como os intergovernamentalistas liberais dizem há tempos, por de trás da decisão de integrar-se – ou de integrar-se ainda mais, nesse caso – com frequência existem barganhas, diferenças de opinião e disputas de poder entre estados-membro. Conclusões do Conselho, sob essa ótica, são vistas como resultado de barganha e não como empreendedorismo supranacional, socialização ou efeitos da criação de identidade e solidariedade entre europeus. Nesse contexto, a decisão de responder a crise com avanços no sentido de governança mais integrada na zona do euro pode ser entendida como consequência das disputas entre membros da UE e como

resultado de pressões do eixo franco-alemão. De fato, a pressão mais forte por uma mudança no Tratado de Lisboa, para criar um mecanismo novo de gerenciamento de crise e ajuda a países em dificuldades financeiras, veio de uma frente unida já em outubro de 2010. A inclusão de sanções na forma de suspensão dos direitos de votação para estados-membro “desprezando regras da UE” no pacto franco-alemão levou vários outros membros da UE, e a própria Comissão, a reagir. Isso, por sua vez, destacou os desentendimentos internos, levando o chanceler alemão a dizer ao Bundestag: “*É verdade que um acordo franco-alemão não é tudo na Europa. Todavia, também é verdade que sem um acordo franco-alemão muitas coisas não acontecem*”. (Spiegel, 27/10/2010)

O “pacto de competitividade” franco-alemão, um plano para maior cooperação econômica que envolvia conferências exclusivas para a zona do euro, ficou famoso por causar reclamações múltiplas de países que não são membros da união monetária. O primeiro ministro polonês, Donald Tusk, acusou os líderes franceses e alemães de tentar dividir a UE e humilhar os países de fora do euro (Economist, 12-18/03/2011). A própria Comissão expressou dúvidas severas quanto ao plano, que em sua proposta inicial seria supervisionado pelos governos nacionais, dando ao mesmo uma característica completamente intergovernamental. O pacto foi aprovado apenas depois de assegurar um papel muito mais substancial para a Comissão e de ser renomeado como “pacto para o euro”.⁷

Europa dividida?

Como mencionado acima, discussões a respeito da divisão da Europa enfatizam em dois conjuntos de problemas: os incluídos e excluídos da zona do euro e as disparidades econômicas que tomaram uma dimensão norte/sul, com exceção da Irlanda. Já foi argumentado que, desde sua origem, a UME foi vista por vezes como instrumental na criação de uma Europa de dois níveis, dividindo a UE em membros do centro e periferia (Bayoumi 1992, Garrett 1993). Não obstante, a falta de uma política econômica comum para os membros da zona do euro mitigou preocupações sobre um dramático diferencial entre incluídos e excluídos. A construção da governança econômica europeia trouxe essas preocupações de volta à superfície.

7 Ver: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/119809.pdf

O segundo conjunto de problemas, que era essencialmente quantitativo, gradualmente transformou-se em questões discursivas e ideacionais. Por um lado, estados como Grécia, Irlanda e Portugal, todos situados na periferia europeia e sofrendo de fragilidades econômicas e sociais, foram forçados a redefinir suas relações com líderes europeus e suas contrapartes mais ricas. A percepção de si mesmos como membros mais fracos da família europeia foi evidenciada no ressentimento expresso na mídia e na esfera pública, e por tentativas – pela Grécia até março de 2010, e por Portugal até março de 2011 – de solucionar a crise em grande parte baseadas em meios domésticos, evitando pacotes de ajuda de outros membros da UE. Como Van Rompuy afirmou, um dos problemas foi que a Grécia só pediu ajuda depois de três meses (18/07/2010).

Por outro lado, um dos principais argumentos dos formadores de opinião gregos contra a resposta europeia para a crise foi a demora e relutância na adoção de um plano de resgate. Eles argumentaram que a solidariedade europeia, assim como a capacidade da UE de tomar ações rápidas e eficientes, foram gravemente testadas pela crise na Grécia e, infelizmente, falharam no teste. Eles enfatizam que a UE foi tomada de surpresa pela seriedade da situação em parte porque não possuía um mecanismo imediato e efetivo para lidar com esse tipo de crise, e em parte pela falta de consenso e vontade política. Angela Merkel há tempos resiste a empréstimos de emergência, ainda mais pela feroz oposição pública na Alemanha ao resgate antes de uma eleição chave em 9 de maio no estado de Nordrhein-Westfalen. Contudo, a relutância alemã não foi a única culpada. A extensão e a dureza das negociações ressaltaram os diferentes interesses nacionais dentro da UE e a relutância em priorizar a União sobre esses interesses. Ao mesmo tempo, a crise da dívida grega evidenciou os problemas de uma união monetária sem governança econômica supranacional, e a necessidade de construção desta última de maneira a evitar danos futuros à moeda comum e ao mercado europeu. Assim, enquanto interesses nacionais vieram à tona, a necessidade de mais integração apareceu como a única maneira de avançar.

Ao mesmo tempo, as crises enfrentadas pelos PIGS afetaram a maneira pela qual o restante da Europa os vê. A eterna disputa entre credores líquidos e recebedores líquidos dentro da UE parece ter sido exacerbada pelos desafios econômicos postos pela crise. Assim, como Tsoukalis aponta, a crise está testando não apenas a coesão, mas também a solidariedade da UE. “Estranhamente”, ele continua, “isso pode levar a mais integração, porque quando se trata da crise os alemães vão ter que enfrentar o risco à sobrevivência do euro,

que é do interesse deles. Então a crise está levando a integração, mas integração sem apetite, integração por necessidade”, isto é, integração para prevenir desintegração (Tsoukalis 2011).

Enquanto o teste da solidariedade está em andamento, a movimentação pela arquitetura de uma governança econômica europeia e o apaziguamento dos debates sobre a saída da Grécia do euro (o que a permitiria renacionalizar sua política monetária e utilizar instrumentos tracionais para enfrentar a crise, como desvalorização da moeda, Open Europe, 02/2011) sugerem que – de bom grado ou não – a UE defendeu seus membros. No momento da conclusão deste capítulo, cenários sobre o fim do euro foram deixados para trás e o consenso parece ser que, uma vez mais, a UE como um todo irá construir a solução para esta crise.

Relações exteriores

É importante ressaltar que a crise também teve impacto na percepção da UE e da UME como modelos de integração regional e monetária, respectivamente. É indicativo o fato de que entre estados-membro da ASEAN, que tradicionalmente usam a UE como ponto de referência, a crise na Europa começa a ser usada como argumento contrário a iniciativas de integração monetária (IDIS, 2010). Na América do Sul, onde o modelo da UE é constantemente usado para enfatizar os benefícios do regionalismo (Lenz, 2008), discursos sobre o declínio do poder europeu tem aparecido como um contra-argumento (Lazarou, 2011).

Ao mesmo tempo, enquanto a Europa luta pela busca da menos dolorosa e mais construtiva solução para a crise, e pela preservação da governança supranacional, outro ator continua a aparecer com mais e mais frequência no contexto europeu: Pequim. Desde o início da crise, a China tem aumentado sua participação na dívida de países europeus, incluindo recentemente a Espanha. Com as maiores reservas em moeda estrangeira no mundo⁸, a China atrai políticos e líderes corporativos europeus como uma considerável fonte de investimentos. Além disso, a ênfase em “acreditar no potencial da Europa de sair da crise”, presente no discurso da política externa chinesa, tem ajudado a

8 US\$ 2,648 trilhões no final de setembro, de acordo com o *The Wall Street Journal*. (07/01/2011, “EU Aims to Seal Deal with Beijing”)

promover as relações entre as duas regiões (*Kerdos* 01/2011). Seria seguro dizer que, como resultado da crise, a China tornou-se um parceiro político estratégico para a Europa, fato que é até refletido nas discussões bilaterais para a remodelação da governança monetária global.

CONCLUSÃO

Em 1993, logo após a assinatura do Tratado de Maastricht, o professor da Universidade de Oxford, Loukas Tsoukalis, criticou o novo tratado por não criar nenhuma instituição para a coordenação de políticas fiscais, como escreveu em seu agora famoso livro *The New European Economy*:

“O novo acordo deixou várias questões importantes sem resposta (...) elas se referem aos custos e benefícios da UME em uma comunidade que ainda é caracterizada pelo alto nível de diversidade econômica e relativamente limitada coesão política, e também em uma Comunidade onde as instituições políticas estão muito aquém das ambições econômicas” (Tsoukalis, 1993: 227).

Críticos da UME argumentavam repetidamente à época que uma união monetária requereria um sistema político europeu muito mais desenvolvido para ser efetivamente gerenciada. Embora a UE tenha amadurecido politicamente desde então, o impacto da crise financeira demonstrou que o progresso feito não foi suficiente. No cenário mais otimista, a crise agora desencadeia os próximos passos da integração europeia, no sentido de um sistema político com maior capacidade de governança econômica. Nas visões mais céticas, a crise poderia sinalizar a falha de adaptação do projeto de unificação ao ambiente global.

A cada dez anos a UE estabelece uma agenda para ser cumprida em uma década. Em 2000, a agenda negociada em Lisboa (mais conhecida como a Estratégia de Lisboa) se propôs a tornar a UE “a mais competitiva e dinâmica economia de conhecimento no mundo”. Em 2009, sucessivas presidências da UE (Suécia primeiro, seguido pela Espanha) admitiram a falha desta visão. Dado o estado presente da economia, a estratégia para a próxima década, a “UE 2020”, identificou como principal objetivo uma governança econômica mais forte. Não obstante, como a crise demonstrou, apenas por meio de união política isso será alcançado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dowling, S. "There is a dangerous economic imbalance in Europe". *Der Spiegel Online International*, Berlim, 27 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,725639,00.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2011

Bayoumi, T., Eichengreen, B. Shocking aspects of European monetary unification. National Bureau of Economic Research, working paper n. 3949, Janeiro de 1992.

Garrett, G. The Politics of Maastricht. In: *Economics & Politics*, v.5: p. 105–123. doi: 10.1111/j.1468-0343.1993.tb00070.

O'Grady, S., Mock, V. EU President's secret bid for economic power. *The Independent*, Londres, 10 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-presidents-secret-bid-for-economic-power-1894549.html>. Acesso em 04 de março de 2011

[Sem Autor] Greeks warned of austerity measures ahead. *BBC News Business*, Londres, 30 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/10093758> Acesso em 20 de fevereiro de 2011

Miller, V. Amending the EU Treaty: The European Stability Mecanism. In: House of Commons Library, SN/IA/5812. Londres, 21 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/sn-05812.pdf> Acesso em 6 de fevereiro de 2011

Hammill, N. (2010) EU Treaty amendments proposed less than a year after Lisbon is implemented. In: Civitas. Disponível em: <http://www.civitas.org.uk/wordpress/2010/10/21/eu-treaty-amendments-proposed-less-than-a-year-after-lisbon-is-implemented/> Acesso em 30/01/2011

Tsoulakis, L., *The New European Economy - The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

Handley, D. H. Public Opinion and European Integration: The Crisis of the 1970s. *European Journal of Political Research*, vol.9.4, p. 335-364, 1981

Tsoulakis, L. (2011) *Interview, January 6, 2011*.

Schmitter, P. "The Future of Democracy in Europe". Lecture given at the Fundacao Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2011.

"Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses". *European Economy 7*. European Commission, Brussels. September 2009.

Van Rompuy, H. Breakfast Speech to the Brazilian Bankers' Association. In: European Council PCE 167/10. São Paulo, Brasil. 16 de julho de 2010

Arriaga e Cunha, I. Franca e Alemanha voltam a carga com exigência de alterar Tratado de Lisboa. *Publico*, Bruxelas, 28 de novembro de 2010

[Sem autor] "A Greek Restructuring: Will it end the Eurozone Debt crisis?" *Open Europe* Briefing Notes, 2 February 2011.

Kazakos, Panos. "Decisions in the Shadow of the crisis" *Evropaikes exelixeis* 67, December 2010.

Dinan, D. Ever Closer Union? *An Introduction to the European Community*. Terceira Edição. Boulder: Lynne Rienner. Laursen, Finn. 1994

Lynn, M. Bust: *Greece, the Euro and the Sovereign Debt Crisis*. New Jersey: Jonh Wiley and Sons, Inc. 2011

Lazarou, E. A Model in Crisis? *Effects of the Crisis in Europe on the Influence of the EU as a Model for Regional Integration in South America*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association Annual Conference "Global Governance: Political Authority in Transition", Montreal, Quebec, Canada, Mar. 16, 2011

Lenz, T. Problematizing the EU's Model Export to Mercosur: *Strategies and Motivations*. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, San Francisco, CA, USA, 26 de Março de 2008

Haas, E. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1958.

Relatório De Larosière, Bruxelas, 29 de Fevereiro de 2009. Disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf Acesso em 28 de fevereiro de 2011

[Sem autor] Can Angela Merkel hold Europe together? *The Economist*. Londres, março de 2011 Disponível em <http://www.economist.com/node/18332786> Acesso em 01 de abril de 2011

[Sem autor] The government's unnoticed Europe crisis. *The Economist*. Londres, março de 2011. Disponível em http://www.economist.com/blogs/bagehot/2011/03/britain_and_eu Acesso em 01 de abril de 2011

[Sem autor] Debt Crisis Woes; Merkel's Reputation on the Decline in Europe. *Spiegel Online International*, 26 de Novembro de 2010 Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,731350,00.html> Acesso em 28/02/2011

Imprensa

To Kerdos, 18/01/2011; 19/01/2011;13/01/2011;08/10/2010

To Vima, 02/08/2009

Ta Nea, 11/02/2010

BBC, 30/04/2010

Kathimerini, 22/02/2010

Independent, 10/02/2010; 20/11/2010

The Wall Street Journal. (07/01/2011)

Kerdos 01/2011

Economist, 15/01/2011

The Telegraph, 22/11/2010

Sites importantes

Economic Crisis in Europe: Causes, consequences and responses. European Commission Economic and Financial Affairs, 2009. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf Acesso em: 30 de janeiro de 2011

Communication for the Spring European Council: driving European recovery. Bruxelas, 2009. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0114:FIN:EN:PDF> Acesso em: 13 de fevereiro de 2011

The financial and Economic Crisis: a chronological overview. European Commission Economic and Financial Affairs, 2010. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/2010-05_en.htm Acesso em 25 de fevereiro de 2011

Collignon, S. Democratic Requirements for a European Economic Government. International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, 2010. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07710.pdf> Acesso em 28 de fevereiro de 2011

Europe in crisis: A critique of the EU's failure to respond. EuroMemorandum, 2009-2010. Disponível em: <http://www.lwbooks.co.uk/ebooks/EUROMEMORANDUM%202009-2010.pdf> Acesso em: 20 de fevereiro de 2011

The financial crisis in Europe. Stratfor Global Intelligence, 2008. Disponível em: http://www.stratfor.com/analysis/20081012_financial_crisis_europe: Acesso em 14 de março de 2011

Grauwe, P. A mechanism of self-destruction of the Eurozone. Economic Policy, CEPS commentaries, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/mechanism-self-destruction-eurozone> Acesso em 15 de março 2011

Ayadi, R. Diversity in European Banking: Why does it matter? In: Financial markets, CEPS commentaries, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/diversity-european-banking-why-does-it-matter>: Acesso em 22 de fevereiro de 2011

Roth, F. Has the financial crisis spurred demand for stronger state regulation? In: Economic Policy, CEPS working documents, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/has-financial-crisis-spurred-demand-stronger-state-regulation>: Acesso em 23 de fevereiro de 2011

Gros, D. Europe's banks, Europe's crisis. In: Economic Policy, CEPS commentaries, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/europes-banks-europes-crisis>: Acesso em 17 de fevereiro de 2011

Gros, D. Is financial failure an option in the EU? In: Economic Policy, CEPS commentaries, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/financial-failure-option-eu>: Acesso em 24 de fevereiro de 2011

Gros, D., Alcidi, C. The impact of crisis on the real economy. In: Economic Policy, CEPS Policy Briefs, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/impact-crisis-real-economy>: Acesso em 17 de fevereiro de 2011

Ayadi, R., Arbak, E., Schmidt, R., Valverde, S., Fernandez, F. Investigating diversity in the banking sector in Europe: The performance and role of saving banks. In: Financial Markets, CEPS paperbacks, 2009. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/investigating-diversity-banking-sector-europe-performance-and-role-savings-banks>: Acesso em 03 de março de 2011

Gros, D. Why Europe will suffer more. In: Financial Markets, CEPS Policy Briefs, 2009. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/why-europe-will-suffer-more>: Acesso em 15 de março de 2011

Ayadi, R., Balling, M., Lierman, F. Crisis management at crossroads: challenges facing cross border financial institutions at the EU level. In: Financial Markets, Externally Published Books, 2010. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/crisis-management-crossroads-challenges-facing-cross-border-financial-institutions-eu-level>: Acesso em 14 de março de 2011

Jackson, J. The financial crisis: Impact on and response by the European Union. In: Congressional Research Service 7-5700, 2009. Disponível em: [http://books.google.com.br/books?id=V75C0qUcbXMC&printsec=frontcover&dq=16.%09The+financial+crisis:+Impact+on+and+response+by+the+European+Union+\(James+Jackson\)-&hl=pt-br&ei=VMCUTd6CDOew0QGA1_WGDA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=V75C0qUcbXMC&printsec=frontcover&dq=16.%09The+financial+crisis:+Impact+on+and+response+by+the+European+Union+(James+Jackson)-&hl=pt-br&ei=VMCUTd6CDOew0QGA1_WGDA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false) Acesso em 18 de março de 2011

Europe and the Financial Crisis-Pompeo Della Posta, Leila Simona Talani

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis. In: European Commission, COM (2011) 11 final, Bruxelas, 12 de janeiro de 2010. Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/en_final.pdf: Acesso em 25 de fevereiro de 2011

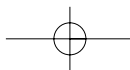
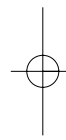
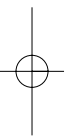
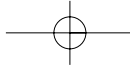
Barysch, K. New Europe and the economic crisis. In: Centre for European Reform Briefing Note, Londres, fevereiro de 2010. Disponível em: http://www.cer.org.uk/pdf/bnote_new_europe_feb09.pdf: Acesso em 25 de fevereiro de 2011

http://www.eppgroup.eu/Policies/cris/docs/Working%20Document%20No%208_Regina%20Bastos_EN.pdf: WORKING DOCUMENT N° 8 on "Economic Exit Strategies: Financial and Monetary aspects, SMEs, Innovation and New Opportunities for sustainable growth" Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis

Working Document N°1. "on the spread of the crisis to the real economy and on the EU's public finances". Contribution by: Alain Lamassoure-Special Committee on the Financial, Economical and Social Crisis. Disponível em: http://www.eppgroup.eu/Policies/cris/docs/Working%20Document%20No%201_Alain%20Lamassoure_EN.pdf:

[Sem autor], "The Impact of the Crisis on the New Member States - Non-Eurozone New Member States"

http://www.eppgroup.eu/Policies/cris/docs/Workshop_Ivanova_New%20Member%20States_Dec10_v2.pdf: "The Impact of the Crisis on the New Member States - Non-Eurozone New Member States"



A PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA

*Karine de Souza Silva*¹

INTRODUÇÃO

Em julho de 2007, o Brasil e a União Europeia selaram o compromisso de estabelecer uma parceria estratégica. As duas partes manifestaram o desejo de formar uma aliança garantidora de mútuas conveniências e que as projete para uma posição de destaque no cenário mundial.

A parceria estratégica reflete interesses comuns de instituir uma cooperação empenhada na promoção da paz, no respeito pela democracia, pelos direitos humanos e pelo Estado democrático de Direito. Por outro lado, a colaboração bilateral proporcionará aos parceiros a formação de uma liderança positiva em instâncias multilaterais, regionais e globais.

O mecanismo, institucionalizado através do sistema de Cúpulas, representa um canal aberto por onde fluem os contatos fundados em torno de um vínculo particular que congrega parceiros que compartilham história, cultura e valores comuns.

Este artigo objetiva apresentar a parceria estratégica como o mais importante foro de interlocução entre os dois sócios. Para tal, parte-se da perspectiva histórica que evidencia os caminhos de aproximação entre a Europa comu-

¹ Karine de Souza Silva é professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil. Pesquisadora Produtividade Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: karinesilva@cse.ufsc.br

nitária e o Brasil. O item seguinte aborda o conceito de parceria estratégica e, na seqüência, serão relatadas as motivações que estimularam a cooperação bilateral. Por fim, no último tópico, a atenção se concentra na agenda de negociações, evidenciando os termos e os desafios da empreitada conjunta.

HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA

Segundo Antônio Carlos Lessa², o Brasil recebeu com pouco entusiasmo a notícia do nascimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE) nos idos de 1957. A nação temia ser afetada por prejuízos financeiros decorrentes de um possível decréscimo no nível das exportações de produtos agrícolas como o café e o cacau, em favor de acordos firmados entre a parte europeia e os países africanos. De fato, os artigos 131 a 136 do Tratado de Roma³ abriam as portas para o estabelecimento de uma associação comercial com os países e territórios ultra-marinhos, que englobavam as ex-colônias africanas, com previsão de eliminação dos direitos aduaneiros para importação e a concessão de benefícios extensíveis a todos os Estados-membros comunitários, entre os quais se encontravam a Alemanha e a Itália que eram os principais importadores de produtos brasileiros na época.

Assim, a formação da CEE ocasionou o surgimento de uma fratura nas relações bilaterais comerciais em decorrência de conflitos em matéria de acesso ao mercado europeu e barreiras tarifárias. Tais disputas se materializaram em contenciosos no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Esse estranhamento se prolongou até a década de 1990, quando nasceu formalmente o MERCOSUL. Segundo Lessa, “nesse longo período não há que se falar em cooperação política uma vez que a América Latina em geral constituía um ângulo cego das prioridades internacionais da Europa comunitária”⁴.

Por outro lado, foi também nesse período que ocorreram importantes aproximações políticas e econômicas dos setores nacionais com Estados da Europa Ocidental, fortemente impulsionados pela política externa do governo do General Ernesto Geisel, na década de 1970, que visava servir de “escape das tensões do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, mas não sobrevi-

2 Lessa, 2009, pp.5

3 Consultar artigos 131 a 136 do antigo Tratado de Roma.

4 Lessa, 2009, pp.6.

veu à mudança da conjuntura política e econômica internacional da década de setenta”.⁵

Cabe enfatizar que as relações do Itamaraty com a Europa Ocidental se deram em dois diferentes graus: a) com notada intensidade do ponto de vista binacional com Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália e Portugal; b) frágeis do ponto de vista comunitário. Estas últimas se estabeleceram formalmente na década de 1960 com a abertura da missão diplomática do Brasil junto à CEE e avançou muito lentamente nas duas décadas seguintes.

O fim do sistema de Bretton Woods, no ano de 1971, e a crise do petróleo, em 1973, provocaram uma forte recessão nos países da CEE, ocasionando altos índices de inflação e desemprego. Nesse momento, os líderes comunitários perceberam as vulnerabilidades da região e optaram por uma aproximação das regiões periféricas do globo na tentativa de assegurar o abastecimento com fontes alternativas de matérias-primas, de alargar os investimentos e de franquear o acesso de seus produtos aos mercados do além-mar.

É nesse momento que a América Latina, que até então ocupava uma posição completamente marginal na pirâmide de interesses comunitários, começa a ser percebida como uma região estratégica. Esse é, portanto, o contexto da origem dos acordos de primeira geração⁶ que objetivavam garantir a abertura dos mercados latinos para os produtos europeus.

O primeiro acordo de cooperação comercial bilateral entre a República Federativa do Brasil e a antiga CEE foi firmado em 1973 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1974. Tratava-se, então, de um acordo de primeira geração, baseado no artigo 113 do Tratado da Comunidade Europeia que estabelecia relações de caráter estritamente comerciais, de caráter não-preferencial, ou seja, não garantia quaisquer vantagens senão aquelas decorrentes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)⁷.

5 Lessa, 2009, pp.6.

6 São três as principais características desses acordos: 1) Contemplavam relações comerciais, de caráter não-preferencial. 2) Foram firmados com nações latino-americanas consideradas como de relevante potencial econômico; 3) Foram assinados bilateralmente entre um Estado e a CEE, ou seja, ainda não há, nesse período o nascimento de acordos entre a CEE e os modelos integração regional latino-americanos.

7 Na mesma década foram assinados Tratados de cooperação comercial com vários países latino-americanos: Argentina (1971), Uruguai (1973), México (1975), e Chile (1978).

Em 1980, foi assinado um Acordo de Cooperação que entrou em vigor em 1982, ou seja, mesmo antes da entrada de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia. Ainda que o seu conteúdo seja considerado restrito porque objetivava aprofundar e diversificar relações comerciais e econômicas, este pacto foi o responsável pela abertura do diálogo interinstitucional⁸. Tratava-se de um convênio de segunda geração porque extrapolava o conteúdo eminentemente comercial e alcançava o terreno político, mas ainda resguardava a índole não-preferencial⁹.

Esse tratado encontrou fundamentação no Regulamento (CEE) no 442/81 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1981 que possibilitava mecanismos de apoio técnico e financeiros a países terceiros e substituiu o Acordo de 1974 conforme dispunha o artigo 5º do Acordo Quadro de Cooperação.

O artigo 4º do Acordo estabeleceu a criação de uma Comissão Mista de Cooperação, composta por representantes de ambas as partes, que era “incumbida de encorajar e de acompanhar as diferentes atividades de cooperação comercial e econômica previstas entre o Brasil e as Comunidades Europeias”. As reuniões da Comissão deveriam ser anuais, entretanto, a primeira só

-
- 8 Consultar: Acordo-Quadro de Cooperação Entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia. “O Governo da República Federativa do Brasil, de uma Parte, e o Conselho das Comunidades Europeias, de outra, (...); CONSTATANDO que a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia desejam estabelecer um laço direto entre si a fim de manter, completar e ampliar as relações existentes entre a República Federativa do Brasil e os Estados membros da Comunidade Econômica Europeia; DECIDIDOS a consolidar, aprofundar e diversificar suas relações comerciais e econômicas em toda a extensão proporcionada por sua crescente capacidade, a fim de satisfazer às respectivas necessidades tendo em vista um benefício mútuo e explorando as complementaridades de suas economias num contexto dinâmico; CONSCIENTES do fato de que as relações comerciais mais dinâmicas desejadas pela República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia implicam uma cooperação que abranja as atividades comerciais e econômicas; CONSCIENTES de que uma tal cooperação é realizada entre parceiros iguais, embora tendo em consideração os respectivos níveis de desenvolvimento econômico e o fato de o Brasil pertencer ao Grupo dos “77”; (...); DESEJANDO, por outro lado, contribuir para o desenvolvimento do comércio mundial, a fim de promover um crescimento econômico e um progresso social mais sólidos; RECONHECENDO a utilidade de um acordo quadro para a promoção dos objetivos de desenvolvimento e de crescimento econômico dos dois parceiros; DECIDIRAM concluir um acordo quadro de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia”. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm. Acesso em 13 out 2009.
- 9 Nessa fase são assinados os primeiros acordos de segunda geração com os blocos de integração latino-americanos.

ocorreu em 1984 e a segunda em 1987, que teve como principal mérito o de constituir o Conselho Empresarial Brasil-CEE.

De fato, os contatos entre 1980 e 1987 foram bastante superficiais. Isso se deveu a fatores como crise financeira que assolou o Brasil, ao processo de distensão democrática e a diminuição das importações brasileiras, fatos que criaram um clima de incertezas quanto aos passos futuros da economia nacional¹⁰.

Em 1986, Espanha e Portugal, países com quem a América Latina possui laços históricos profundos, aderiram às Comunidades Europeias. Essa nova situação conferiu uma nova tonalidade às relações entre a CEE e a América Latina e, particularmente, com o Brasil.

Nesse contexto, a entrada em vigor do Ato Único Europeu, em 1986, assinalou uma nova fase para a cooperação bilateral. Entre os anos de 1988 e 1997, apenas no âmbito do Programa *European Community Investment Partners*, conhecido pela designação ECIP, foram aprovados financiamentos para 147 (cento e quarenta e sete) projetos brasileiros, totalizando num valor de 16.741.347 Ecu 's'¹¹.

Desta forma, no final da década de 1980, a ex-CEE se transforma no principal parceiro comercial do Brasil. Mesmo assim, cabe ressaltar que apesar do crescente volume de intercâmbio, ainda é certo que a Europa comunitária é um mercado altamente relevante para o Brasil, mas o país ainda figura em uma posição marginal para a Comunidade.

O Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia (UE), descortinou as possibilidades para a celebração, em 29 de junho de 1992, do Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil¹². Esse convênio de terceira geração¹³ estava abrigado no marco de

10 Medeiros et alli, 2009. pp.7.

11 Esses financiamentos tem por objetivo a transferência de tecnologias e *know-how* para pequenas e médias empresas para promover o desenvolvimento regional e são direcionados a diversos setores como agricultura, pesca, manufaturados, energia, serviços, etc. Disponível em: http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1.pdf . Acesso em 13 agosto 2009. p. 196.

12 Nesse sentido, consultar DECRETO Nº 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm . Acesso em 13 agosto 2009.

13 “Uma de suas características capitais é a inclusão, por um lado, da cláusula democrática, a qual condiciona a parceria institucional ao respeito dos princípios políticos pluralistas e dos direitos humanos e, por outro lado, da cláusula evolutiva, que permite às (*continua*)

regulamento 443/92 do Conselho¹⁴ e entrou em vigor em 1º de novembro de 1995. Suas disposições abrangiam a cooperação em diversos níveis, e destinavam fomentar, em especial, o comércio, os investimentos, as finanças e a tecnologia. Em específico, a cooperação se fundava nas searas econômica, científica e tecnológica e engloba setores como energia, transportes, mineração, telecomunicações, turismo, meio ambiente, agricultura, saúde pública, democracia, combate às drogas, informação e cultura.

O artigo 29 do Acordo dispõe sobre a decisão das partes contratantes de manterem a Comissão Mista estabelecida pelo Acordo de Cooperação assinado em 1982, que tem por principais atribuições assegurar o bom funcionamento do pacto e coordenar as atividades, os projetos e as ações concretas relacionadas com seus objetivos centrais¹⁵. Essa comissão bilateral promoveu encontros bianuais até o ano de 2007¹⁶.

Na seqüência, em 19 de dezembro de 1994 foi assinado o Acordo Quadro de Cooperação Financeira entre a República Federativa do Brasil e o Banco Europeu de Investimento¹⁷ que tem como principal escopo a concessão de empréstimos para financiamento de projetos públicos.

Em 19 de janeiro de 2004, na cidade de Brasília, foi firmado o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia.¹⁸ Ainda sob a égide do Acordo de

(continuação) partes de ampliar as áreas de aplicação do acordo sem a necessidade de renegociá-lo integralmente. Sem embargo, para regimes políticos recém saídos de experiências autoritárias, esta condicionalidade contribui para a consolidação da democracia na América Latina, de forma geral e, no Brasil, de forma particular. Ainda, a flexibilidade introduzida pela cláusula evolutiva dos acordos de terceira geração oferece à CEE a possibilidade de adaptar os incrementos dos referidos acordos segundo o ritmo de amadurecimento político-econômico dos seus parceiros". Medeiros et alli, 2009, pp.9.

- 14 REGULAMENTO (CEE) N.º 443/92 DO CONSELHO de 25 de Fevereiro de 1992 relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação econômica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. JO L 52 de 27.2.1992, p. 1.
- 15 Consultar o artigo 29 do Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil. DECRETO N° 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm. Acesso em 13 agosto 2009.
- 16 Lessa, 2009, pp.6.
- 17 Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm. Acesso em 13 agosto 2009.
- 18 Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm.

1992, esse novo convênio nasceu com o objetivo de “incentivar, desenvolver e facilitar as atividades de cooperação nas áreas de interesse comum em que realizem ou apoiem atividades de investigação e desenvolvimento científico e tecnológico”. Segundo o disposto no artigo 4º, o pacto abarca as seguintes áreas: biotecnologia; tecnologias da informação e das comunicações; bioinformática; espaço; microtecnologias e nanotecnologias; investigação de materiais; tecnologias limpas; gestão e uso sustentável dos recursos ambientais; biossegurança; saúde e medicina; aeronáutica; metrologia, normalização e avaliação de conformidade; e ciências humanas¹⁹.

Além disso, é necessário enfatizar que o Brasil subscreveu junto a outros países da América Latina (seja através do Mercosul, da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), ou Associação Estratégica entre a América Latina, o Caribe e a União Europeia (ALCUE) vários Tratados com a UE, a exemplo do “Acordo-Quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul²⁰”, assinado no ano de 2005.

Entretanto, cabe observar que no período compreendido entre os anos de 1960 a 2006 não houve uma visita de um Presidente da Comissão Euro-

19 “As atividades de cooperação podem assumir as seguintes formas: a) Projetos conjuntos de IDT; b) Visitas e intercâmbio de cientistas, investigadores e peritos; c) Organização conjunta de seminários, conferências, simpósios e workshops científicos, bem como a participação de peritos nessas atividades; d) Ações concertadas, tais como agrupamentos de projetos de IDT já executados de acordo com os procedimentos aplicáveis aos programas de IDT de cada Parte, e redes temáticas; e) Intercâmbio e uso conjunto de equipamentos e materiais; f) Intercâmbio de informações sobre as práticas utilizadas, a legislação, a regulamentação e os programas relevantes para efeitos da cooperação no âmbito do presente Acordo, incluindo a troca de informações sobre políticas no domínio da ciência e tecnologia; g) Quaisquer outras modalidades recomendadas pelo Comitê Diretivo, previsto no Artigo VI, e que estejam em conformidade com as políticas e procedimentos aplicáveis em ambas as Partes”. Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm.

20 COMISSÃO EUROPEIA. Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o MERCOSUL. Jornal Oficial nº L 069 de 19/03/1996 p. 0004 – 0022. L 112 29/04/1999. P. 66. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML). Acesso em 13 setembro 2010.

peia ao Brasil, nenhum presidente brasileiro visitou oficialmente a Comissão Europeia em Bruxelas. Mas este ritmo se alterou e as relações ganharam um novo impulso a partir de 2007, quando a UE propôs o lançamento de uma parceria estratégica com o Brasil, destinada a aprofundar os laços entre as duas partes.

O CONCEITO DE PARCERIA ESTRATÉGICA

As parcerias estratégicas da União Europeia (UE) nascem paralelamente à formação da política externa comunitária e denotam o aprofundamento da integração regional. Tal mecanismo diplomático objetiva firmar laços especiais com potências globais visando à promoção conjunta do multilateralismo, ao tratamento dos principais temas da agenda internacional e à realização de interesses de índole bilateral.²¹

A adjetivação “estratégica” nunca foi utilizada de maneira rigorosa nem muito recorrente pelas instituições comunitárias. Embora a Comissão Europeia nunca tenha conceituado de maneira precisa do termo “parceria estratégica”, a diplomata Eugênia Barthelmess conclui que se trata do “relacionamento político bilateral singularizado, de característica privilegiada que a União Europeia estabelece com cada um dos integrantes de um determinado grupo de terceiros países, definidos em função da importância do papel que desempenham no cenário internacional”.²²

As primeiras menções a esse tipo de parceria são datadas do ano de 2001, quando alguns sócios começaram a ser qualificados como estratégicos, enfatizando, inclusive, as relevantes relações já existentes e que passaram a ser entendidas como prioridades para a política externa da UE. Atualmente, são oito os parceiros: Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Índia, Japão, México e Rússia.

Tais nações compartilham algumas características que lhes conferem uma posição de destaque na pirâmide dos interesses da Europa comunitária: grande dimensão territorial e/ou demográfica; importância econômica; denotada influência política nas arenas regional e global. Observa-se tam-

21 Pelant, no Prelo.

22 Barthelmess, 2008, pp.37.

bém que a manutenção de relações comerciais de elevado grau é umas a principais motivações que incita a UE a conferir tal status a determinados países. Note-se que a UE é a principal parceira comercial de quase todos os Estados com os quais subscreveu acordos desta natureza, à exceção do Canadá e do Japão²³.

Eugênia Barthelmess assevera que “independentemente dos objetivos específicos que estabelecem o tom, por assim dizer, de cada uma das parcerias estratégicas, para a União Europeia estas servem a um fim mais abrangente, que é o da expansão de sua presença política internacional e do estabelecimento de um contrapeso à influência norte-americana”. Por outro lado, à exceção dos Estados Unidos, os distintos sócios objetivam promover interesses específicos, melhorar a visibilidade, garantir maior inserção no cenário mundial e contribuir para a efetivação da multipolaridade no sistema internacional.

Nessa linha, Antônio Carlos Lessa observa que “os países reconhecidos como parceiros estratégicos da UE são de fato interlocutores políticos privilegiados da UE, com estaturas diferenciadas, mas reconhecidamente importantes para a realização dos interesses da ação internacional da Europa”. Os parceiros, até então designados, possuem um elevado grau de relevância no cenário internacional: a) Canadá, Estados Unidos, Japão e Rússia são partes do Grupo dos Oito, ou seja, o conjunto dos países mais industrializados do mundo; b) Estados Unidos, China e Rússia são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), enquanto que Japão, Índia e Brasil são candidatos a um assento permanente; c) Brasil, China, Índia e Rússia formam parte dos BRIC (*Building Better Global Economic Brics*), o grupo de nações consideradas como as principais economias emergentes do mundo.

Vale ressaltar que as instituições europeias não seguiram uma cartilha, ou um plano único para definição e consubstanciação de cada uma dessas parcerias. Ou seja, a operacionalização das parcerias não é uniforme, dependendo de caso a caso, mas todas tem sido construídas sobre uma base de redes de foros institucionalizados e diálogos temáticos, que abrangem, desta

23 O principal parceiro comercial do Canadá são os Estados Unidos, e a UE fica em segundo lugar. Os principais parceiros comerciais do Japão são os Estados Unidos e China, e a UE ocupa terceiro lugar na lista. (Barthelmess, 2008, pp.69)

maneira, de trabalhos técnicos até reuniões de chefes de Estado,²⁴ e instrumentos de governança.

Com relação ao Brasil, são muitos os motivos que concorreram para a sua elevação como Estado prioritário na pirâmide de interesses da política externa da União Europeia, como será verificado na sequência.

OS INTERESSES COMUNS DA PARCERIA ESTRATÉGICA COM O BRASIL

O diálogo entre o Brasil e a União Europeia esteve, durante muitos anos, adstrito às relações com o Mercosul. Entretanto, o congelamento das negociações com a parte mercosulina, o crescente desempenho do Brasil no cenário internacional, a liderança em âmbitos como energias renováveis e as condições econômicas e geográficas brasileiras favoreceram o interesse da Comissão Europeia em elevar o Brasil ao posto de parceiro estratégico da UE.

Efetivamente, são muitos os fatores que conduziram a União Europeia à “opção brasileira”.

O Brasil é uma democracia estável dotada de um sistema político e institucional estruturado. A situação geográfica, as dimensões territoriais e o crescente nível de desenvolvimento econômico fazem do país uma liderança na América do Sul, na América Latina e no Mercosul. Além disso, Brasília está

24 “(...) Com os Estados Unidos e o Canadá, contatos políticos baseados em reuniões de Cúpula e em nível ministerial, bem como canais de coordenação em diferentes áreas foram estabelecidos pelas respectivas Declarações Transatlânticas, ambas de 1990. No caso dos EUA, entendimentos adicionais em 1995 (a Nova Agenda Transatlântica) e 1998 (a Parceria Econômica Transatlântica) vieram completar a complexa estrutura do relacionamento bilateral; Com o Japão, uma Declaração Conjunta de 1991 deu início a reuniões de Cúpula e ministeriais; foi apenas em 2001, no entanto, à altura da décima Cúpula, que um Plano de Ação estabeleceu metas comuns e transformou o conjunto de contatos em uma estrutura organizada; Com a China, o canal político de alto nível foi estabelecido em 1994, por Notas Reversais; a estrutura regular do relacionamento, desde as reuniões ministeriais até os diálogos setoriais, só veio a ser definida em 2002, novamente por Troca de Notas; As reuniões de Cúpula e em nível ministerial com a Rússia, bem como os canais técnicos temáticos, tiveram início em 1997, por meio de um Acordo de Parceria e Cooperação. Este foi complementado pela criação, em 2003, dos chamados “espaços comuns”, que atribuíram profundidade adicional ao relacionamento; No caso da Índia, as reuniões de Cúpula precederam o estabelecimento da parceria estratégica, formalizada apenas por ocasião da quinta Cúpula. Um Plano de Ação, adotado pela sexta reunião de Cúpula (2005), definiu os temas centrais da parceria e organizou os contatos institucionais” (Barthelmess, 2008, pp.37).

envidando esforços significativos para o aprofundamento da União de Nações Sul-americanas (UNASUL).

A nação brasileira é rica em recursos naturais, tem reconhecida excelência científica e acadêmica, é dona de um grande e diversificado parque industrial e possui um mercado interno vasto²⁵. É importante fornecedor mundial de produtos agrícolas e matérias-primas e é líder global na produção de combustíveis renováveis e ambientalmente sustentáveis. Os problemas que precisam ser sanados como as fraturas sociais²⁶, as acentuadas disparidades internas, as brutais diferenças de rendas, são desafios que abrem um campo fértil para a cooperação e o diálogo com o bloco europeu.

O país quitou, no ano de 2005, a dívida externa que detinha junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e atualmente apresenta um nível de risco reduzido²⁷. Além disso, é uma das dez principais potências do mundo e tem um dos dez mais elevados PIB (Produto Interno Bruto) do mundo.

O Brasil exerce um papel protagonista em fóruns multilaterais, atuando como representante de países emergentes. Ademais, participa do Grupo dos Quatro (G4), ao lado de Alemanha, Japão e África do Sul, países que se esforçam significativamente pela reforma da Organização das Nações Unidas e pleiteiam um assento como membros permanentes no Conselho de Segurança. Além disso, o Estado brasileiro articulou a fundação do Grupo dos Vinte (G20) junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) e, ainda, assumiu a chefia militar da MINUSTAH, operação de manutenção da paz no Haiti. Ultimamente, o Brasil tem figurado como um ator de peso, atuando positivamente na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento no seio das Nações Unidas e da OMC e o seu acelerado crescimento econômico lhe conferiu uma posição no grupo dos chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China).

O Estado mantém relações privilegiadas com países fronteiriços e guia-se pelo interesse em formar uma comunidade latino-americana de nações²⁸. Além disso, tem firmado acordos de grande relevância com os blocos econômicos situados em território latino-americano.

25 Guimarães, 2005, pp.435.

26 Guimarães, 2005, pp.344..

27 Ver BUENO, Clodoaldo; CERVO LUIZ, Amado. *História da política exterior do Brasil*. 3. Ed. Brasília: Ed. Unb, 2008.

28 Consultar artigo 4º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília relaciona-se ativamente com outros continentes e suas potências regionais como é caso da Índia, China, Rússia, África do Sul, e de vários países árabes e africanos. Também tem conexões robustas com os Estados Unidos.

O conjunto desses fatores posicionou o Brasil em um lugar de destaque junto aos interesses de Bruxelas. Aliado a tudo isso, observa-se que a Europa comunitária e a América Latina possuem um vínculo particular, fundado em um diálogo político que privilegia a realização de objetivos comuns. Os continentes compartilham história, cultura e valores tais como o Estado de direito, a democracia, o respeito aos direitos humanos, o estímulo à integração para promover o desenvolvimento regional, as alterações ambientais e o comprometimento com o multilateralismo. O protagonismo internacional do Brasil e a comunhão de tais valores impulsionaram o estreitamento das relações objetivando a construção de uma aliança garantidora de mútuas conveniências e a configuração de uma ordem mundial mais equilibrada.

O Brasil e a União Europeia prezam pelo desenvolvimento sustentável e defendem a integração regional como meio de garantir a prosperidade e a paz. A perseguição do crescimento econômico com elevado nível de justiça social faz do Brasil um aliado vital da UE para fazer frente a esses e outros desafios no cenário internacional.

Esta, enfim é a fotografia dos motivos que incitaram a UE a estabelecer uma parceria estratégica com o Brasil.

A elevação do Brasil ao posto de parceiro prioritário representa um reconhecimento por parte da UE do papel protagonista que o país vem exercendo no mundo e da sua transformação em uma potência de primeira ordem.

As dificuldades na condução das negociações UE-Mercosul, nas quais o Brasil assume um papel de liderança também se considera um importante elemento que conduziu o lançamento da parceria estratégica.

A propósito, observa-se que a parceria brasileira com a União Europeia não foi muito bem recebida pelos demais países-partes do Mercosul que temiam um enfraquecimento do bloco e um desvio das atenções e interesses brasileiros para o velho continente. Espanha e Alemanha também manifestaram certa oposição inicial que foi contornada posteriormente pelas instituições comunitárias e pela voz atuante de Portugal nessa empreitada. Madri receava perder a posição de destaque no diálogo com a América Latina e que a protuberância do Brasil reduzisse a já inexpressiva importância latina para a Política

Externa Europeia. Ou seja, os espanhóis temiam perder influência, em favor de Portugal, na região formada por suas ex-colônias. Os germânicos, por sua vez, sugeriam que a UE se concentrasse, naquele momento, nos graves problemas internos e nas negociações tentendes à aprovação do Tratado de Lisboa.

O Brasil, de imediato se posicionou informando aos sócios do Mercosul que a parceria dinamizaria seu diálogo com a Europa sem prejuízo das relações com o Cone Sul.

O governo português, em especial, da Presidência portuguesa do Conselho de 2007 foi o grande patrocinador da parceria com o Brasil. A diplomacia lusíada foi capaz de vencer todos os entraves suscitados nos processos de negociações. Estrategicamente, a ascensão brasileira no cenário internacional e na pirâmide de interesses de Bruxelas é o mesmo que elevar a posição de Portugal e da língua portuguesa na Europa e no mundo.

Na seqüência serão apresentados, brevemente, os principais contornos da parceria estratégica entre o Brasil e a UE.

A FORMAÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA COM O BRASIL

A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia foi oficialmente estabelecida durante a Primeira reunião de Cúpula, realizada em Lisboa, em julho de 2007, durante a presidência portuguesa do Conselho. A partir deste momento, foi instalado um sistema de Reuniões de Cúpulas anuais do mais alto nível de interlocução conduzidas pelos presidentes do Brasil, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia.

A ocasião marcou o nascimento da parceria e o fortalecimento do diálogo político do mais alto nível de interlocução que inclui diversos temas no domínio das relações políticas, comerciais e de cooperação técnico-financeira que apresentam uma convergência mundial, regional e bilateral. A parceria foi estruturada em torno dos seguintes temas centrais: paz, multilateralismo, alterações climáticas, energias renováveis, luta contra a pobreza, integração regional, cooperação nas áreas da ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento sustentável e estabilidade na América Latina.

A segunda reunião de Cúpula Brasil-União Europeia realizou-se na cidade do Rio de Janeiro em dezembro de 2008, e contou com a presença de líderes europeus que se reuniram sob a regência do presidente Francês, Nicolas Sarkozy.

Na ocasião, as autoridades debateram assuntos globais, regionais e o fortalecimento das relações bilaterais. Foi aprovado o Plano de Ação Conjunta²⁹ Brasil-UE que orienta o diálogo de cooperação bilateral, estabelece as prioridades e enumera metas precisas para cada uma das áreas temáticas. A agenda de negociações da reunião do Rio de Janeiro privilegiou a cooperação em esferas nas quais há interesses recíprocos, como energia, transportes, ciência, tecnologia, sociedade da informação, cultura, educação, assuntos macroeconômicos e meio ambiente.

A terceira Cúpula ocorreu em outubro de 2009, na cidade de Estocolmo, e contou com a presença do sueco Fredrik Reinfeldt - que ocupava o cargo de presidente do Conselho Europeu na época -, o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e presidente da Comissão Europeia, Manuel Durão Barroso. Segundo informações do Conselho Europeu³⁰, durante a Cúpula os líderes discutiram temas globais, regionais e internacionais e o fortalecimento das relações bilaterais e, em particular, o estado de implementação do Plano de Ação Conjunto adotado na segunda cúpula realizada no Brasil. Reafirmou-se o sucesso da parceria estratégica e enfatizaram-se as possibilidades inclusão de novas áreas setoriais de interesses comuns que favoreçam os países da Europa comunitária, o Brasil e os países em desenvolvimento. No centro da agenda de negociações estavam as questões atuais, nomeadamente, mudança climática e crise financeira.

Ainda na capital sueca, a UE e o Brasil reavaliaram o estágio das relações bilaterais, reiteraram o compromisso com as disposições do Plano de Ação Conjunta e reforçaram o multilateralismo, a defesa ao meio ambiente, inovação tecnológica, intercâmbio comercial, apoio a pesquisa e intercâmbio de conhecimentos.

Nessa Cúpula deu-se o sinal de partida para a abertura de diálogos setoriais em várias esferas: assuntos macroeconômicos e financeiros; serviços financeiros; educação e cultura; transporte marítimo. Os diálogos pré-existentes em matéria de Integração Regional e Ciência e Tecnologia foram reforçados.

29 O documento com o Plano de Ação Conjunta encontra-se disponível em: http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf

30 COUCIL OF THE EUROPEAN UNION. Third European Union-Brazil Summit. Joint Statement. Stockholm, 6 October 2009. 14137/09 (Presse 285). Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf. Acesso em 15 setembro 2010.

A cooperação bilateral técnica e financeira é regida pelo Documento de Estratégia Nacional que é fruto de um processo de consultas de representantes dos atores estatais e da sociedade civil e estabelece as atividades para período de 2007-2013.

O documento³¹ apresenta duas prioridades: a) estimular a promoção de intercâmbios, contatos e transferências de *know-how* entre a União e o Brasil. O objetivo destas trocas é realizar projetos que visem a melhora dos níveis de inclusão social, atenuar as desigualdades internas e promover conhecimentos mútuos em alguns temas de interesses comuns. A segunda prioridade é apoiar ações destinadas ao desenvolvimento sustentável. A dotação orçamentária para o cumprimento destas metas é de 61 milhões de Euros que financiará as ações vinculadas a dois domínios: a) aprofundamento das relações bilaterais, através dos diálogos setoriais, da concessão de bolsas de estudos e da implementação do Instituto de Estudos Europeus no Brasil³²; b) o meio ambiente.

As duas partes também se comprometeram a intensificar a cooperação na área de pesquisa. Para tal, valem-se de um acordo de cooperação científica e tecnológica, subscrito em janeiro de 2004, que abriu portas para a participação do Brasil nos “programas-quadros” de pesquisa da UE.

A IV Cúpula Brasil-União Europeia teve lugar na capital brasileira, em julho de 2010. Estiveram presentes o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso.

Na reunião, os líderes demonstraram contentamento com o progresso significativo da implementação do Plano de Ação Conjunto, adotado durante a II Cúpula, em 2008, e com os avanços obtidos através do Diálogo Político de Alto Nível bilateral.

Na agenda de debates constavam os temas de ordem global de mútuo e aspectos destacados sobre as relações bilaterais.

31 COUNTRY STRATEGY PAPER (CSP). Disponível em http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm. Acesso em 15 setembro 2010.

32 O Instituto de Estudos Europeus (IEE) é formado por um consórcio que congrega oito Universidades brasileiras (USP, UNICAMP, UFSC, UFG, UFMG, UNESP, UFPI, UFPA) e sete associadas Europeias (École Nationale d'Administration; Universidade do Porto; Université Libre de Bruxelles; Brunel University, Università degli Studi La Sapienza; Karlstads Universitet; Freie Universität Berlin).

No quesito dos desafios globais³³, o Brasil e a UE reforçaram a importância de um sistema multilateral efetivo sustentado numa Organização das Nações Unidas fortalecida e reformada; elogiaram os termos das reformulações da regulação do mercado financeiro internacional, em resposta à crise; reafirmaram o compromisso em matéria de desenvolvimento sustentável, mudança climática, uso de energia renováveis e preservação da biodiversidade; expressaram uma visão coincidente sobre a importância do diálogo intercultural e inter-religioso para a promoção da tolerância, do respeito mútuo e da paz e ressaltaram o compromisso com objetivos e os princípios da Aliança das Civilizações das Nações Unidas.

As partes se propuseram a fortalecer o diálogo birregional externado através das Cúpulas ALC-UE e do Diálogo Ministerial do Grupo do Rio com a UE. Além disso, saudaram a retomada das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ocorrida em maio de 2010. Do mesmo modo, expressaram seu compromisso de alcançar rapidamente a conclusão da Roda da Doha.

E, por fim, os sócios manifestaram o interesse de dar seqüência à cooperação na luta contra as drogas ilícitas, o crime organizado, a corrupção, e o tráfico de pessoas e em favor do desarmamento e da não-proliferação de armas nucleares.

No tocante às questões bilaterais vários pontos foram suscitados³⁴:

Primeiramente, os dois lados externaram especial satisfação com a conclusão das negociações dos Acordos sobre isenção de vistos de curta duração para portadores de passaportes ordinários, diplomáticos, de serviço e oficiais.

Os parceiros demonstraram contentamento em razão dos progressos dos diálogos na área da política de transportes e logística, através do fortaleci-

33 IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

34 IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

mento da cooperação em matéria de aviação civil no contexto do diálogo sobre transportes aéreos³⁵.

Os líderes tomaram nota, de maneira enfática, a respeito dos seguintes itens³⁶: os avanços nas negociações sobre política industrial e regulatória, nas áreas de têxteis e confecções, indústria de produtos florestais, aço, metais não-ferrosos e minerais; do progresso das negociações em matérias sanitárias e fitossanitárias; a assinatura, em 2009, do Acordo de Cooperação entre a Euratom e o Brasil no campo da pesquisa da energia de fusão; a subscrição do Acordo Horizontal Brasil-UE que estabelece uma base legal para as relações aéreas Brasil-UE e a assinatura do Acordo de Segurança Aérea Brasil-UE; a firma do Memorando de Entendimento sobre a cooperação na área de política de concorrência; a conclusão do Memorando de Entendimento sobre cooperação estatística entre os institutos de estatística da União Europeia e do Brasil.

Mereceram destaque a renovação do interesse comum nos projetos de cooperação triangular em benefício de países em desenvolvimento, e a adoção do Programa de Trabalho Conjunto que estabelece as bases sobre as quais Brasil e a UE cooperam na promoção do desenvolvimento dos países de língua oficial portuguesa na África (PALOP), Timor Leste e Haiti.

Nesta linha, ganha relevância o anúncio da cooperação em matéria de desenvolvimento sustentável da bioenergia em países africanos interessados, como parte importante da cooperação triangular entre o Brasil, a UE e países em desenvolvimento; e a assinatura do acordo de Parceria com Moçambique para o desenvolvimento sustentável da bioenergia³⁷.

35 ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA SOBRE CERTOS ASPECTOS DOS SERVIÇOS AÉREOS 2. ACORDO SOBRE A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-14-julho-de-2010>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

36 IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

37 DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASIL - UNIÃO EUROPEIA - MOÇAMBIQUE RELATIVA À PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BIOENERGIA. Disponível em: . Acesso em 27 fevereiro 2010.

Entretanto, alguns temas da parceria ainda experimentam uma evolução muito tímida porque suscitam polêmicas que as partes ainda não foram capazes de contornar, nomeadamente as migrações, barreiras comerciais, a Política Agrícola Comum da UE, o papel do Brasil no Mercosul e na UNASUL.

A parte brasileira espera mais comprometimento europeu em relação a temas como migrações, barreiras comerciais e negociações do setor agrário. O lado comunitário, por sua vez, reclama maior atuação do Brasil no eixo da cooperação triangular já que Brasília tem uma influência significativa nos países africanos. Ademais, a experiência brasileira na luta contra a AIDS, na utilização de técnicas voltadas à agricultura tropical, nas políticas de educação e desenvolvimento pode servir de referência a nações que buscam um modelo de desenvolvimento próprio. Os setores comunitários afirmam que a liderança brasileira no manejo de biocombustíveis em adequação aos critérios de sustentabilidade estabelecidos pelas diretivas comunitárias pode servir de parâmetro para assessorar Estados africanos. Os países europeus estão conscientes de que precisarão importar biocombustíveis e, por isso, preferem negociar com a África e o Brasil do que com outras regiões do planeta.

As instituições da UE ainda reivindicam do Itamaraty um maior comprometimento nas operações de manutenção da paz na África, especialmente, em Guiné Bissau, e também no tocante ao desenvolvimento das políticas de segurança no contexto da UNASUL e ao combate ao tráfico de drogas.

Uma questão relevante é que o Tratado de Lisboa patrocinou algumas reformas estruturais e criou um novo serviço externo europeu. Agora, as Delegações da Comissão Europeia transformaram-se em Delegações da União Europeia. A representação externa do bloco não é mais através das presidências rotativas, e o formato de *troika* caiu em desuso (i.e. representantes do Conselho, da Comissão e da presidência ou localmente Comissão, e a presidência seguinte). Em seu lugar, surgiu o Alto Representante para a Política Externa que, juntamente com o presidente permanente do Conselho, representa a UE externamente.

Estes arranjos práticos objetivam conceder mais coesão e agilidade à Política Externa da UE, fato que, futuramente, pode garantir mais fluidez à relação com o Brasil e abrir alguns capítulos antes mais reservados aos domínios dos Estados-membros (a exemplo das questões da segurança e não-proliferação nuclear). Mas isso dependerá muito da postura dos atores do novo serviço externo no embate com os Estados-membros ao definir certos temas que

são de competência doméstica ou supranacional. Assim sendo, algumas questões ainda permaneceram sem respostas. Não se sabe ainda se os países que possuem relações privilegiadas com o Brasil, nomeadamente Portugal, França, Espanha, Itália e Alemanha estão dispostos a ceder, efetivamente, alguns espaços para a Política Externa da UE. Além disso, corre-se o risco de que os Estados se utilizem do serviço externo comunitário em nome dos interesses nacionais. Por outro lado, não está claro ainda se os Estados supramencionados perderam relevância para Brasil em detrimento da nova voz do bloco. Mas, em todo caso, um dos problemas essenciais é que apesar da redução das assimetrias entre os parceiros, principalmente pós-crise financeira mundial, da atuação competente do Itamaraty e da ascensão brasileira no cenário internacional, o Brasil ainda não ocupa uma posição tão privilegiada na pirâmide de interesses de Bruxelas.

Sem embargo, mesmo que tais incógnitas ainda se encontrem postas à mesa, as partes concordam que há importantes progressos nos mais de vinte diálogos setoriais existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A parceria estratégica representa um comprometimento da UE e do Brasil de se engajarem da forma protagonista nos cenários global e regional. A construção da aliança garante mútuas conveniências e inúmeras vantagens para ambos os lados.

Para a UE representa uma excelente oportunidade de desenvolver relações privilegiadas com um Estado que desempenha papel de liderança nos mais importantes fóruns regionais e mundiais. O lado brasileiro lucra ao se integrar ao pequeno rol de parceiros estratégicos da UE, formado, de um lado, por grades potências (Canadá, Estados Unidos e Japão) e de outro, por novos pólos de poder (China, Índia e Rússia). A Europa comunitária é a principal parceira comercial do Brasil, é a maior investidora nos setores nacionais, é o principal destino para as exportações brasileiras. Além disso, a UE é a maior economia do mundo, formada por algumas das mais importantes economias ocidentais, duas delas – França e Reino Unido – possuem assentos permanentes no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A União Europeia também se beneficia com o adensamento das relações com o Brasil. A parceria complementa os elos da UE com as potências tradi-

cionais e as emergentes e se traduz na realização de suas aspirações de expansão de sua atuação no sistema internacional e sua transformação em grande potência civil. As ligações com o Brasil ajudarão a valorizar o papel da ONU e a promoção do multilateralismo nas relações internacionais.

A UE encontrou um sócio preferencial, um grande mercado consumidor e a oportunidade de exercer poderes nesse novo espaço político historicamente disputado com a ambição hegemônica dos Estados Unidos. Afastar a América Latina dos vizinhos do norte é uma estratégia importante para quem aspira a ocupar uma posição de centralidade no sistema-mundo.

A diplomacia brasileira poderá atuar positivamente no fortalecimento dos diálogos entre a UE e os países da América Latina e do Caribe, o que pode acelerar a conclusão do Acordo de Associação entre MERCOSUL e UE e a efetivação da agenda da Associação Estratégica birregional entre a América Latina, Caribe e União Europeia (ALCUE).

Por fim, o estreitamento das relações bilaterais é útil para a implementação conjunta de Metas de Desenvolvimento do Milênio, para a promoção da paz, dos direitos humanos, do multilateralismo, da governança global e para a configuração de uma ordem mundial mais equilibrada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm.

Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm.

Acordo Entre a República Federativa do Brasil e a União Europeia Sobre Certos Aspectos dos Serviços Aéreos 2. Acordo Sobre a Segurança da Aviação Civil Entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-14-julho-de-2010>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil. DECRETO Nº 1.721, de 28 de novembro de 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm. Acesso em 13 agosto 2009.

Acordo-Quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm. Acesso em 13 out 2009.

Acordo-Quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia.. “O Governo da República Federativa do Brasil, de uma Parte, e o Conselho das Comunidades Europeias, de outra. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm. Acesso em 13 out 2009.

Acordo-Quadro de Cooperação Financeira entre a República Federativa do Brasil e o Banco Europeu de Investimento. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm . Acesso em 13 agosto 2009.

BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: mimeo, 2008.

BUENO, Clodoaldo; CERVO LUIZ, Amado. *História da política exterior do Brasil*.3. Ed. Brasília: EdUnb, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o MERCOSUL. Jornal Oficial nº L 069 de 19/03/1996 p. 0004 - 0022. L 112 29/04/1999. P. 66. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML). Acesso em 13 setembro 2010.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 18/10/1998. (COM 1998) 752 final. Disponível em: http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1.pdf . Acesso em 13 agosto 2009.

COUCIL OF THE EUROPEAN UNION. Third European Union-Brazil Summit. Joint Statement. Stockholm, 6 October 2009. 14137/09 (Presse 285). Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf . Acesso em 15 setembro 2010.

COUNTRY STRATEGY PAPER (CSP). Disponível em http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm . Acesso em 15 setembro 2010.

Declaração Conjunta Brasil-União Europeia-Moçambique Relativa à Parceria para o Desenvolvimento Sustentável de Bioenergia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

DECRETO Nº 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm. Acesso em 13 agosto 2009.

FERNANDES, António José. *Relações Internacionais Contemporâneas do mundo da Europa à Europa do Mundo*. Itajaí: UNIVALI, 1998.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. Declaração Conjunta Brasília, 14 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>. Acesso em 27 fevereiro 2010.

LESSA, Antônio Carlos. Dos entusiasmos de emergência à singularização do diálogo: as relações Brasil-União Europeia no marco da construção da parceria estratégica. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009.

LESSA, Antônio Carlos. Dos entusiasmos de emergência à singularização do diálogo: as relações Brasil-União Europeia no marco da construção da parceria estratégica. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália. *Bridge over trouble waters: Brasil entre o Mercosul e a União Europeia – Metamorfoses institucionais de uma relação assimétrica (1980-2008)*. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009.

PELANT, Mátyas. A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia. In: SILVA, Karine de Souza. *As Relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Editora FUNJAB, Prelo.

Plano de Ação Conjunto Brasil – União Europeia. Disponível em: http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf.

REGULAMENTO (CEE) N.º 443/92 DO CONSELHO de 25 de Fevereiro de 1992 relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação econômica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. JO L 52 de 27.2.1992.

SILVA, Karine de Souza (Org.). *MERCOSUL e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional*. Florianópolis: Modelo, 2010.

_____. A política de cooperação ao desenvolvimento da União Europeia e suas relações com a América Latina. In: Luis Otávio Pimentel. (Org.). *MERCOSUL, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*. Curitiba: Juruá, 2001, v. 2, p. 79-88.

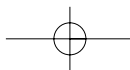
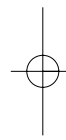
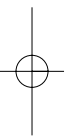
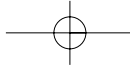
_____. *Direito da Comunidade Europeia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí: Unijuí, 2005.

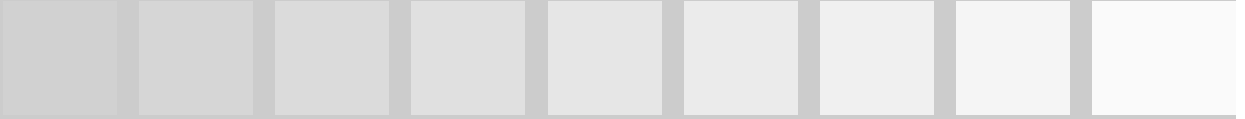
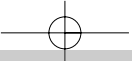
_____. *As Relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Editora FUNJAB, Prelo.

_____. *Integração regional e Exclusão Social*. 2ed. Curitiba: Juruá, 2009.

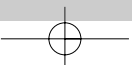
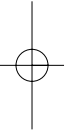
MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália. *Bridge over trouble waters: Brasil entre o Mercosul e a União Europeia – Metamorfoses institucionais de uma relação assimétrica (1980-2008)*. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009

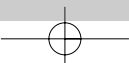
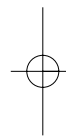
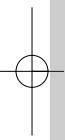
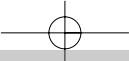
PELANT, Mátyas. A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia. In: SILVA, Karine de Souza. *As Relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Editora FUNJAB, Prelo.





CONTEXTO POLÍTICO ATUAL





DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM ENTRE BRASIL E EUROPA: PERCEPÇÕES ACERCA DO BRASIL NA EUROPA

*Sarah-Lea John de Sousa*¹

INTRODUÇÃO

O sistema internacional encontra-se numa fase de transformação, com mudanças estruturais profundas - especialmente visíveis desde o final da Guerra Fria, em 1989. A ordem bi-polar acabou e, durante os anos noventa, os Estados Unidos (EUA) predominaram, aparentemente, como única superpotência global. Porém, com o começo do século XXI, ficou evidente que os EUA perderam sua legitimidade e diversas potências de diferentes pesos e influência convivem num sistema internacional cada vez mais multipolar e multicêntrico.

O processo de globalização, definido por David Held como “um processo (ou uma série de processos) que inclui a transformação na organização espacial das relações e transações sociais (...) gerando fluxos transcontinentais ou interregionais e redes de atividade, interação e exercício de poder”², acelera mais ainda as transformações do sistema internacional. Neste contexto, o papel e as funções do Estado como ator internacional estão mudando devido

1 Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri. Atualmente, trabalha como consultora independente em Relações Internacionais. Artigo enviado para publicação em Janeiro de 2011.

2 Held, 1999, pp. 16

à ascensão de novos atores globais e transnacionais, além de novos desafios, como por exemplo: o terrorismo, o crime organizado transnacional, as mudanças climáticas e a crise financeira. Evidentemente, estes e outros desafios globais não podem ser encarados e solucionados com políticas unilaterais, de forma que os atores internacionais precisam cooperar para encontrar enfoques e respostas comuns. Neste sentido, a globalização é um fator importante que fomenta a governança global e revaloriza o multilateralismo.

Dentro deste contexto de mudanças, o Brasil, como país emergente, está aumentando o seu poder e a sua influência no cenário global e nas temáticas internacionais importantes, como por exemplo, a proteção do meio-ambiente, o fomento da paz e da segurança, a proteção da democracia, o apoio a um sistema financeiro econômico estável e a cooperação ao desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, a União Europeia (UE) - os Estados e a Comissão -, estão procurando fortalecer e aumentar o seu papel como ator global no sistema internacional multicêntrico, no qual o multilateralismo é cada vez mais importante para poder encarar esses desafios globais.

Os países emergentes - particularmente o Brasil - que compartilham valores e ideias básicas com a Europa, são percebidos como importantes parceiros para a União Europeia, tanto nos fóruns de governança global, como na cooperação setorial concreta, por exemplo, no comércio. Portanto, o Brasil, como ator internacional, está ganhando importância no discurso público e na política exterior da Europa.

É neste cenário de mudanças que o presente artigo analisa a visão europeia sobre o recente crescimento da economia brasileira e a atuação do Brasil como um novo ator global nos fóruns importantes de governança internacional.

A ASCENSÃO ECONÔMICA E POLÍTICA DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL MULTICÊNTRICO

O protagonismo do Brasil como país emergente e importante ator no cenário internacional cresceu na última década. São exemplos ilustrativos disso, as decisões tomadas por destacados órgãos esportivos, como o Comitê Olímpico Internacional (COI) e a Federação Internacional de Associações de Futebol (FIFA), de celebrar os Jogos Olímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro e o Campeonato Mundial de Futebol de 2014 no Brasil. Essas decisões

umentam, efetivamente, a presença do Brasil nos meios de comunicação internacionais, mas, sobretudo, foi o crescimento econômico em uma época de crise mundial e o aumento significativo de atuação pró-ativa e frequente nos fóruns internacionais de governança, que proporcionaram ao Brasil uma posição mais presente e influente no cenário global. Essa tendência parece que se manterá, inclusive após a mudança de administração no Brasil, já que a presidenta Dilma Rousseff, segue as linhas gerais de política internacional do seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva.³

Principalmente a partir da última década, no que diz respeito à mudanças estruturais no sistema internacional, o Brasil procurou construir e consolidar sua identidade como um importante país emergente e como influente ator global com peso decisivo nos fóruns internacionais e continua trabalhando para ser percebido como tal.

Durante os anos 80 e até finais dos anos 90, o papel do Brasil no sistema internacional em geral e, sobretudo no âmbito econômico-financeiro, havia sido mais o de um “*rule taker*”, dependendo em grande medida do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, por conseguinte, desenvolvendo suas políticas no marco das condições impostas por esta organização internacional. Entretanto, nos últimos anos, especialmente no contexto da crise financeira e econômica internacional, o Brasil emergiu como um ator global cada vez mais influente e começou a participar mais pró-ativamente, não só nas instituições internacionais oficiais, mas também em fóruns de governança como o G-20 financeiro. Além disso, de maneira distinta à maioria dos países emergentes e industrializados, o Brasil não sofreu uma grande queda do seu Produto Interno Bruto (PIB) durante a crise econômica, senão que conseguiu manter um PIB de aproximadamente 1.600 bilhões de dólares em 2009, de acordo com os dados mais atuais do FMI. Com isso, esse país emergente se colocou na posição de oitava economia do mundo, o que apoia uma atuação mais influente do Brasil, ao mesmo tempo que o país incrementa a sua visibilidade e a sua influência nos processos de decisão e de criação de regras e normas nos diferentes campos do sistema internacional.

3 A eleição de Dilma Rousseff (PT) como sucessora da administração de Lula já indica continuidade nas políticas. Especialmente no campo da política exterior, ela tem a intenção de seguir a mesma linha traçada pelo anterior presidente e uma mostra disso é que Marco Aurélio Garcia, Assessor de Política Exterior no Governo Lula, manterá a sua posição no Planalto durante a nova administração.

Além disso, a crise financeira e econômica, a forte desvalorização do Dólar e a quebra dos bancos e empresas nos EUA coincidiram com a presidência brasileira do G-20 financeiro durante a segunda metade do ano 2008. Essa situação proporcionou à potência emergente um importante protagonismo durante e depois da crise. O Brasil assumiu a liderança do debate sobre as possíveis respostas à crise econômica e financeira internacional, com isso o seu papel e influência no cenário global foram mais fortalecidos. Neste sentido, tanto o presidente brasileiro Lula como o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, reiteraram “a proposta do fortalecimento dos países emergentes” nos fóruns de governança internacionais.

Além disso, Lula destacou numa entrevista publicada pelo jornal espanhol “El País”, em outubro de 2008, que “acabou o tempo em que as economias emergentes dependiam do FMI (...). Terminou-se uma América Latina sem voz própria”. Isso quer dizer, que o Brasil não se percebe unicamente como uma potência emergente e um ator global decisivo e importante na reestruturação do sistema internacional multicêntrico a partir da crise, mas também se auto-define como o representante e a “voz” da América Latina.

Portanto, a identidade internacional do Brasil abrange sua posição híbrida entre o Norte e o Sul e suas aspirações de ter um papel de liderança regional e global. Além disso, baseia-se também no importante desenvolvimento da economia e do sistema financeiro brasileiros, especialmente nessa primeira década do século XXI. Em 2005, o Brasil logrou livrar-se finalmente da sua dívida com o FMI, o que representa a consecução de uma autonomia importante a respeito de suas políticas econômicas e financeiras nacionais e, sobretudo, a respeito do seu papel no cenário global. Sua posição como credor com saldo líquido e sua economia relativamente estável no âmbito da crise econômico-financeira apoiam sua legitimidade como ator internacional⁴. Neste contexto, a visão europeia confirma a identidade do Brasil como um país emergente de grande importância no cenário global, por isso a União Europeia (UE) intensifica suas relações político-econômicas, incrementado os encontros e acordos comerciais, procurando fortalecer com isso, a parceria estratégica.

4 No ano 2005 o Brasil conseguiu, graças ao seu desenvolvimento econômico positivo, pagar antecipadamente a totalidade de sua dívida junto ao FMI. Desde então é um credor líquido no fundo.

EUROPA E PAÍSES EMERGENTES

Ainda no contexto de mudanças estruturais no sistema internacional durante a última década, a UE, os Estados membros e a Comissão, tem intensificado suas relações com os países emergentes em geral. Uma mostra disso é o aumento de parcerias estratégicas entre a UE e diferentes Estados com importância internacional. Essas já não incluem simplesmente os Estados Unidos, Japão e Canadá, mas dirigem-se a países emergentes, como por exemplo Índia, Brasil e África do Sul. Atualmente, a UE tem parcerias estratégicas - que se definem como relações especiais reforçadas por acordos concretos e reuniões regulares - com um total de nove países⁵.

Na resolução do Conselho Europeu de 16 de setembro de 2010, essas relações especiais foram destacadas como parte essencial da política internacional europeia no mundo multicêntrico. Em termos gerais, as parcerias estratégicas entre a UE e os Estados mencionados, tem dois objetivos principais: em primeiro lugar, procuram apoiar e reforçar a governança global defendendo valores e idéias comuns no cenário internacional. Em segundo lugar, também incluem cooperações e acordos específicos em diferentes setores para fomentar, por exemplo, as relações comerciais.

De acordo com a visão europeia, a China é percebida, entre os países emergentes, claramente como parceiro de alta importância devido à sua influência crescente no sistema internacional. Embora a Europa não compartilhe a mesma base de valores e idéias sobre o sistema internacional com o emergente asiático, a China tem um papel decisivo na economia internacional e estas relações financeiras e econômicas entre a UE e a China resultam quase em uma interdependência.

O peso político, estratégico e econômico-financeiro do Brasil ainda não chega ao mesmo nível em que se encontra a China, mas, sem dúvida, está crescendo a uma velocidade importante no contexto das mudanças internacionais. Além da importância política e econômica num mundo cada vez mais multicêntrico, cabe destacar que o Brasil compartilha uma base de valores, ideias e, em muitos âmbitos, também objetivos concretos comuns com a União Europeia, os Estados membros e a Comissão. Portanto, na visão europeia, a ascen-

5 Os países que assinaram uma parceria estratégica com a UE são: África do Sul, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Índia, Japão, México e Rússia.

são do Brasil no cenário global representa uma oportunidade importante para cooperar com o país emergente nos diferentes fóruns de governança global, assim como em setores concretos para fomentar também um papel mais decisivo e influente da Europa neste sistema internacional multicêntrico que se está formando.

VISÃO EUROPEIA SOBRE A ASCENSÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

É neste contexto de valores e ideias comuns que o Brasil converteu-se, durante a última década, num importante parceiro para a Europa em diferentes campos do sistema internacional. Em primeiro lugar - e diferentemente da China e da Rússia - o Brasil também procura apoiar o multilateralismo e os fóruns de governança internacionais, tanto no âmbito econômico-financeiro como também no campo de segurança internacional e na promoção da Cooperação ao desenvolvimento.

Neste sentido, a Europa percebe o Brasil como um ator internacional importante e sobretudo, próximo à cultura e aos valores básicos europeus. Portanto, predomina na UE uma percepção positiva do Brasil como país emergente com o qual se compartilha valores como a democracia, os direitos humanos e o multilateralismo. Além disso, na Europa, se reconhece que o Brasil tem um papel destacado na sua região, América Latina. É nessa linha que se encaixa também a declaração conjunta entre a UE e o Brasil, que foi publicada como resultado da cúpula bilateral celebrada em dezembro de 2008, no Rio de Janeiro. O documento afirma que, além dos “valores e princípios compartilhados — tal como a democracia, o Estado de direito, a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais —, o Brasil e a UE, ambos consideram especialmente importante um sistema multilateral efetivo, centrado no fortalecimento das Nações Unidas fortes, como fator primordial para enfocar desafios globais”⁶.

Além disso, o documento estratégico da Comissão Europeia de 2007 já destacou a visão oficial na qual “o Brasil é uma democracia estável que conta com um potencial para melhorar a sua posição, uma potência política emer-

gente tanto no cenário regional como no cenário internacional, com um crescente poder econômico”⁷.

Seguindo essa tendência, ressalta a declaração conjunta da quarta cúpula entre o Brasil e a UE celebrada no ano 2010, que os valores e princípios comuns continuam sendo a base principal para a parceria estratégica. Este documento, mais atual, faz uma especial ênfase no compromisso conjunto de promover a paz e segurança internacionais, apoiar a democracia e os direitos humanos e o fomento de um desenvolvimento sustentável. Também foi mencionada a importância de fortalecer as Nações Unidas como órgão multilateral central no sistema internacional, de reformar essa instituição para dar mais participação e influência aos países emergentes e de refletir uma nova ordem mundial⁸.

Essa percepção da Comissão, que inclui também a visão dos Estados membros, é confirmada por alguns dos países europeus nas políticas bilaterais concretas. O Ministério de Cooperação da Alemanha, por exemplo, caracteriza ao Brasil oficialmente como *Ankerland* (país-âncora), no que se refere principalmente ao seu importante papel na região como fator de estabilidade e promotor da integração e do desenvolvimento regional. Além disso, durante a presidência alemã do G-8 em 2007, o Brasil foi convidado a participar no processo de *Heiligendamm* como um dos países de abertura (*outreach*). Neste contexto, a Alemanha mostrou seu alto interesse em incorporar o Brasil como potência emergente na busca de soluções e respostas aos desafios internacionais.

É importante destacar que, em termos gerais e como mostram principalmente as visões desde a UE, o Brasil conseguiu projetar-se a nível global como um país emergente que baseia seu papel internacional na região onde atua, exercendo como estabilizador e motor do desenvolvimento. Assim, a Europa está começando a explorar mais o potencial de cooperação nas diferentes áreas com o Brasil.

A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DO BRASIL PARA A EUROPA

Em primeiro lugar, na Europa se reconhece que o peso econômico e financeiro do Brasil aumentou significativamente durante a última década.

7 Comissão Europeia, 2007, pp.2.

8 Comissão Europeia, 2010, pp. 2-5.

As tendências mais recentes demonstram que, apesar da crise financeira e econômica internacional, o Brasil parece ser uma das poucas economias que ainda continuam crescendo e além disso recebe fluxos importantes de capital externo.

Os acordos bilaterais econômicos e os intercâmbios comerciais entre Europa e Brasil tem aumentado durante os últimos anos. Embora o comércio com o Brasil não represente mais do que aproximadamente 2% das importações e exportações totais da UE em 2009, o país se encontra entre os 10 maiores sócios comerciais da União. Ao mesmo tempo, o mercado brasileiro representa para as empresas europeias um destino muito atrativo para investimentos em diferentes setores industriais, de serviços e da agricultura, entre outros.

Na última cúpula, em 2009, também foi enfatizado pela UE e pelo Brasil, a importância de intensificar as relações comerciais, já que a Europa é o maior investidor na América do Sul e, particularmente, no Brasil. Com esse objetivo, foram assinados vários acordos comerciais, entre estes, um acordo que se dirige à ampliação do tráfego aéreo como fundamento para aumentar os diversos tipos de fluxos e conexões entre as partes.

Além da crescente percepção do Brasil como parceiro comercial e destino de investimentos europeus, na visão da Europa, reafirma-se a importância do Brasil nos fóruns de governança global na estrutura internacional financeira e econômica. Em particular, durante os últimos anos, os diferentes atores estatais e não-estatais europeus, destacam a sua visão do Brasil como potência regional e representante da América Latina no cenário internacional,⁹ e também como um importante ator global que influi na reorganização do Fundo Monetário Internacional e do sistema econômico pós-crise financeira. Como descrevem Hilpert e Mildner na sua análise sobre a crise financeira, na cúpula do G-20 Financeiro em Washington no ano 2008, foi mostra-

9 Por exemplo: El Público, Simone García, *Brasil – La nueva superpotencia de América*, 6 de Janeiro de 2009, Forbes, Christopher Thompsan e Steve Culp, *After G-20, Emerging-Market Banks May Inherit The Earth*, 4 de Janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.forbes.com/2009/04/01/banks-emerging-markets-leadership-governance-g20.html>; The Wall Street Journal, Bruce Gilley, *Look to Brasilia, not Beijing*, 7 de Abril de 2009. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB123912571625797593.html>; e entrevistas realizadas pela autora com representantes de embaixadas dos Estados Unidos, Bolívia, África do Sul, a Comissão Europeia e Alemanha em Brasília, entre 2007 e 2009.

do o papel importante dos países emergentes e particularmente do Brasil¹⁰ na criação de uma nova ordem internacional.

Ao liderar parte das negociações e decisões no âmbito do G-20 durante os anos 2008 e 2009, o Brasil aproveitou a oportunidade para influir significativamente na criação de ideias e propostas para a reorganização do sistema internacional pós-crise financeira. Ao mesmo tempo, como destaca o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, o Brasil não aspira a uma reinvenção total da estrutura financeira e do FMI, mas apoia as instituições existentes e o sistema da economia de mercado. O objetivo principal deste país emergente é fortalecer o multilateralismo e reformar os processos decisórios, mais especificamente, a distribuição de votos no FMI e outras instituições multilaterais.

Nessa posição, os objetivos do Brasil coincidem com as ideias europeias de incentivar o multilateralismo e apoiar as instituições existentes ao mesmo tempo que desejam reformar os procesos de decisão. Nas reuniões prévias e durante a sessão 63 da Assembléia Geral das Nações Unidas em Nova York, em Setembro de 2008, alguns representantes da UE, juntamente com o Brasil e outros chefes de governo, exigiram a criação de um organismo internacional para supervisionar e controlar o sistema financeiro e também para fortalecer o multilateralismo, garantindo uma maior participação das potências emergentes.

Ainda no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), as posições do Brasil e da UE começaram a se aproximar durante os últimos anos e a Europa percebe o país emergente cada vez mais como parceiro importante neste contexto. Tradicionalmente, existiam grandes diferenças entre a UE e os EUA, por um lado, e os países emergentes e em vias de desenvolvimento (principalmente o Brasil), por outro lado, no que se refere à liberalização do comércio de produtos agrícolas e da indústria e serviços.

Não obstante, ultimamente este antagonismo começou a diminuir, e em particular desde as reuniões em 2009, nas quais o Brasil, representado pelo Ministro Celso Amorim, se mostrou mais aberto às posições dos EUA e da UE e mais disposto a fazer sacrifícios na sua postura em relação à agricultura. Ao mesmo tempo, esta nova linha de atuação é contraditória a sua auto-definição como “advogado” dos interesses dos países em desenvolvimento, principalmente, os da América Latina. Neste entorno, o Brasil teve que encarar críticas

10 Hipert et alli, 2009, pp. 6.

importantes, por exemplo, da Argentina e da África do Sul, ao mesmo tempo em que na UE, essa atitude era percebida como uma maior aproximação ao norte e, sobretudo, à Europa.

EUROPA E BRASIL NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Nas Nações Unidas a União Europeia percebe o Brasil como um parceiro importante, já que o país compartilha, em termos gerais, os mesmos valores e objetivos em questões como direitos humanos, democracia e multilateralismo.

Neste contexto, a Europa vê o Brasil como uma potência regional pacificadora e estabilizadora, que promove o desenvolvimento econômico sustentável na sua vizinhança. Ao mesmo tempo, o Brasil também é visto como um país que apoia uma política conciliadora e de negociação frente a conflitos regionais e internacionais. Embora, por exemplo, a atuação do Brasil no assunto nuclear com o Irã nos anos 2009/2010 tenha sido criticada, especialmente pelos Estados Unidos, a Europa manifestou na Declaração conjunta de 2010 o seu apoio à procura de uma solução pacífica e o papel de negociador principal que o Brasil assumiu juntamente com a Turquia.

Além do importante papel na região, o Brasil também é percebido como uma potência emergente no cenário global com uma influência importante na promoção da paz, segurança e estabilidade democrática. Neste sentido, a Europa considera que é importante cooperar com o Brasil e incluir a sua postura, a sua opinião e suas ideias pró-ativas nos debates internacionais. A importância da potência emergente nas questões globais também ficou marcada no processo de Heiligendamm, no qual a chanceler alemã, Ângela Merkel, incluiu o Brasil para dialogar com o G-8 sobre desafios internacionais como mudanças climáticas e promoção da paz.

Contudo, apesar dos valores comuns, no âmbito de segurança internacional o Brasil ainda não é um país prioritário para a União Europeia. É evidente que existe um importante potencial para aumentar a cooperação entre Europa e Brasil, que pode ir mais além de debates superficiais sobre o apoio ao multilateralismo e a defesa dos direitos humanos, e passar a questões mais concretas. Principalmente no caso da segurança, num sentido amplo, vinculada ao desenvolvimento sócio-econômico, a Europa deveria explorar as sinergias entre o enfoque brasileiro e os programas europeus – tema presente no diálogo político bilateral. Entretanto, nem na área estratégica nem na cúpula

de Dezembro de 2008, as questões concretas de segurança tiveram protagonismo. Estas foram mencionadas somente no contexto de apoio conjunto ao sistema multilateral das Nações Unidas.

Deve-se destacar que a tendência é que a importância do Brasil no campo da segurança internacional aumente, indo além de questões vinculadas ao desenvolvimento sócio-econômico. Neste contexto, o Brasil mostra uma crescente participação nas missões de paz das Nações Unidas. O fato de que o país esteja assumindo mais responsabilidades nesta área e aumentando a sua atuação pró-ativa é, geralmente, bem visto pela Europa, mas ainda faltam acordos mais concretos.

A liderança militar do Brasil na MINUSTAH, missão da ONU no Haiti, é percebida como um incremento importante e necessário da responsabilidade do Brasil como país emergente e ator global nas questões decisivas do mundo. Todavia, por diferentes fatores, a cooperação mais concreta entre o Brasil e a UE no campo da segurança é ainda muito limitada. Embora programas de intercâmbio comercial na indústria militar tenham sido iniciados entre diferentes Estados membros - em concreto a França - e o Brasil, no campo político a cooperação entre nos foros internacionais costuma não passar da reafirmação de alguns valores básicos comuns, como por exemplo, o multilateralismo e a defesa da democracia e dos direitos humanos.

Nestas circunstâncias, o Brasil é percebido como um sócio natural, ao apoiar o multilateralismo e o direito internacional, mas não existem acordos concretos que sirvam para uma coordenação de posições comuns a respeito de questões específicas.

Na área de cooperação internacional para o desenvolvimento, o Brasil é um ator global e, na visão europeia, um sócio importante, principalmente devido à essa semelhança nos valores básicos anteriormente mencionada. Embora o Brasil não tenha assinado a Declaração de Paris nem a Agenda de Accra como país doador, a cooperação ao desenvolvimento que essa potência emergente promove, principalmente na África e na América Latina, é complementar e não contraditória aos programas europeus.

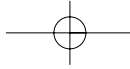
A importância do Brasil como parceiro da UE no campo do desenvolvimento internacional se mostra também nos programas de cooperação triangular que foram acordados para desenvolvimento nos próximos anos nos países de língua portuguesa e no Haiti. Para a Europa, o valor principal da cooperação triangular com o Brasil neste campo, baseia-se nas atuações do

Brasil nos países em vias de desenvolvimento com os quais compartilha experiências parecidas, uma cultura e uma língua. Essas semelhanças ajudam a desenvolver programas mais específicos para as situações locais concretas. Além das experiências domésticas na luta contra a pobreza, o Brasil também apoia e compartilha os valores básicos da UE e não é uma ameaça aos seus objetivos, mas sim, um reforço destes. Neste sentido, para a Europa, o Brasil é um sócio nesta área na qual dever-se-ia explorar mais as possibilidades de uma cooperação efetiva.

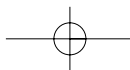
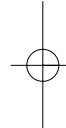
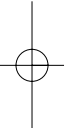
BRASIL E UNIÃO EUROPEIA: PARCEIROS ESTRATÉGICOS NO SÉCULO XXI

Na visão europeia, o crescimento econômico e a ascensão do Brasil no cenário global é parte da construção de uma nova ordem internacional multicêntrica, na qual o multilateralismo e a cooperação entre os Estados é cada vez mais importante para poder encarar desafios globais e transnacionais. Nem mesmo a mudança de presidente parece alterar a posição e a atuação do Brasil a nível mundial, bem como sua importância para a Europa. A atual presidenta, Dilma Rousseff, tem a intenção de manter as mesmas linhas de política exterior da administração Lula, como assim confirma o seu assessor Marco Aurélio Garcia. Portanto, não há indicações de que o potencial de cooperação entre a UE e o Brasil, em determinadas áreas, veja-se diminuído pela mudança na presidência.

No sistema internacional multicêntrico, o Brasil é um sócio natural da UE baseado em seu importante peso econômico e político e nos valores comuns. Embora continuem existindo diferenças concretas no âmbito comercial, como mostram por exemplo, as negociações na OMC e em algumas questões concretas nas Nações Unidas, o potencial de uma parceria mais sólida e desenvolvida com o Brasil é evidente. Essa oportunidade deveria ser explorada por parte da União Europeia com o objetivo de converter as relações Europa-Brasil numa parceria estratégica mais efetiva e proveitosa para ambos lados. Um exemplo disso é a área de cooperação ao desenvolvimento, na qual a UE e o Brasil deveriam explorar as sinergias entre o enfoque brasileiro, que logra promover o desenvolvimento e o crescimento sustentável, e os programas de cooperação da UE.



Para a Europa, o Brasil poderia converter-se em um parceiro fundamental no fortalecimento do papel europeu na ordem mundial multicêntrica, chegando a uma parceria mais concreta e efetiva. Além do campo da cooperação ao desenvolvimento, também o comércio, a proteção do meio-ambiente, a promoção da paz e a proteção da democracia e dos direitos humanos são áreas com um importante potencial de cooperação entre Brasil e a UE, que ainda estão por desenvolver.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amorim, Celso (2007), *A diplomacia multilateral do Brasil – Um tributo a Rui Barbosa*, Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2004), *Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ*, Bonn.

Bundesregierung, *Heiligendamm Prozess*, disponível em: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/2007-06-08-heiligendamm-prozess.html>.

Comissão Europeia (2008), *Second Brazil-European Union Summit: Joint Statement*, Rio de Janeiro, p.1-3.

Comissão Europeia (2007), *Brazil Country Strategy Paper 2007-2013*.

Comissão Europeia (2010), *IV Brazil-European Union Summit Joint Statement*, Brasília, Julho 2010.

El País, Fernando Gualdoni, *Entrevista: Los tiempos en los que dependíamos del FMI se acabaron*, 13.10.2008. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/tiempos/dependiamos/FMI/acabaron/elpepuint/20081013elpepuint_12/Tes.

El Público, Simone García, *Brasil – La nueva superpotencia de América*, 6 de Janeiro de 2009

European Council, *Conclusions 16 September 2010*, Disponível em: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf

European Union, *Brazil*. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf.

Forbes, Christopher Thompsan e Steve Culp, *After G-20, Emerging-Market Banks May Inherit The Earth*, 4 de Janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.forbes.com/2009/04/01/banks-emerging-markets-leadership-governance-g20.html>;

Fundo Monetário Internacional, *Situación financiera de Brasil*. Disponível em: [/external/np/fin/tad/exportal.aspx?memberKey1=90&date1key=2008-12-31&category=EXC](http://external/np/fin/tad/exportal.aspx?memberKey1=90&date1key=2008-12-31&category=EXC).

Grevi, Giovanni (2010), “Making EU strategic partnerships effective”, *Working Paper N° 105*, FRIDE, Madrid.

Held, David et al. (1999), *Global Transformations – Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.

Hipert, Hanns Günther e Mildner, Stormy (2009), „Globale Ordnungspolitik am Scheideweg“, *SWP Studie*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Leininger, Julia (2009), „Think big! Future prospects of the international summit architecture – G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process“, *Discussion Paper*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

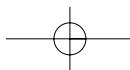
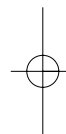
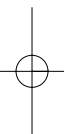
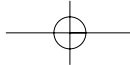
Ministério da Fazenda (2008), *G20 quer nova regulação do sistema financeiro internacional*, 9 de novembro 2008. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>.

Ministério de Fazenda (2008), *G20 quer nova regulação do sistema financeiro internacional*, 9 de Novembro 2008, <http://www.fazenda.gov.br/>.

Sanahuja, José Antonio (2008), “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 2008*, Universidad País Vasco, Bilbao, pp. 11-54.

Schünemann, Julia (2009), *Una aproximación socialconstructivista a la cooperación interregional y el interregionalismo: las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur*, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid (UCM), Madrid.

The Wall Street Journal, Bruce Gilley, *Look to Brasilia, not Beijing*, 7 de Abril de 2009. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB123912571625797593.html>.



PERCEPÇÕES BRASILEIRAS ACERCA DAS RELAÇÕES COM A EUROPA

Renato G. Flôres Jr.¹

INTRODUÇÃO

O projeto europeu, quase ninguém ousaria negar, entrará para a História como uma das maiores e mais impressionantes realizações do século passado. No alvorecer do século XXI, como qualquer adulto, sofre ele crises que vão do existencial ao muito concreto, atingindo níveis administrativos e de governança básicos. Por outro lado, inegavelmente estabelecida e ativa, a União Europeia (UE) é ator incontestável na cena internacional, suas decisões tanto internas como externas tendo em geral impactos não desprezíveis, tanto sobre seus parceiros como sobre nações menos chegadas.

Procuró a seguir, analisar algumas percepções acerca do relacionamento com esta entidade única. “Brasileiras”, é a qualificação que lhes apõe o título e, de fato, esforçar-me-ei por traduzir uma visão que corresponderia à da “nação brasileira”. Missão impossível, seja pela diversidade entre nós de anseios e perspectivas, seja pela existência de um órgão que oficialmente conduz nossa política junto à UE – e cujas linhas não pretendo descrever, seja pelos incontroláveis vieses do autor. Tentarei, apesar disso, esboçar algumas miradas que, espero, receberiam o apoio de muitos.

1 Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia, FGV, Rio de Janeiro e Presidente do Conselho de Administração do Programa PEP (*Pauvreté et Politique Économique*), Québec. As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade do autor.

O EXAGERO NORMATIVO

Desde os seus primórdios, o projeto europeu necessitou lançar mão de normas e regulamentações amplas, geralmente chamadas de diretivas. Versando sobre diferentes aspectos relativos à integração, muitas vezes bastante técnicas, as diretivas, geradas e propostas pela Comissão Europeia (CE), estabeleciam padrões, procedimentos e práticas uniformizadoras que foram essenciais para a formação da *Gestalt* de um espaço único onde, de acordo com o já hoje clássico texto, estaria assegurada a livre circulação das mercadorias, serviços, capitais e pessoas.

Ao lado de imensa produção de diretivas, a UE foi progressivamente desenvolvendo a idéia de um capitalismo mais humano, onde explícitos objetivos de bem estar social e cidadão coabitavam com a livre concorrência, tudo envolucrado em sérias e abrangentes considerações ambientais. Seja por influência da *Sozialmarketwissenschaft* alemã, ou dos economistas não convencionais franceses – dentre os quais destaca-se o grupo do crescimento zero, ou por contaminação dos ecologicamente-conscientes escandinavos, o fato é que a UE se apresenta, vende-se até, como uma economia de mercado diferente, que se esforça por adicionar todo o além do econômico que enriquece a vida e compõe o verdadeiro bem-estar social. Tal percepção é partilhada não só no Brasil, mas na maior parte do mundo.

Nesse afã, a produção de diretivas foi progressivamente lidando com regulamentações, normas e restrições cada vez mais abrangentes, que não só afetavam a vida dos cidadãos da União, mas começaram a intervir nas atividades de países outros, nomeadamente os seus parceiros comerciais.

Seria muito difícil contestar o *Grundsatz*, o *Leitmotiv* de qualquer diretiva ou norma regulatória europeia: são inatacáveis. A saúde dos cidadãos, a sábia proteção do ambiente, a melhoria dos ambientes de produção e trabalho, a segurança alimentar e os cuidados diversos, além dos sanitários, na produção dos alimentos; é toda uma lista que honra uma sociedade altamente civilizada.

Entretanto, conceitos gerais como os acima dão lugar a considerável margem de operacionalização ao se traduzirem em procedimentos permitidos ou não, compulsórios ou não. É fato largamente conhecido dos especialistas em comércio internacional, que o argumento da segurança alimentar, por exemplo, pode dar origem, na prática, a sólidas e inteligentes barreiras não-tarifá-

rias. Tão comuns e universalmente reconhecidas que, já no texto final da Rodada Uruguai, que criou a OMC, justificaram a inclusão, no Anexo 1A, do ‘Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias’².

E a UE vem, infelizmente, abusando, em escopo e profundidade, no uso de discutíveis normatizações, muitas de evidente ou subjacente espírito protecionista, por vezes traduzidas em imensas e criptográficas diretivas. Talvez o exemplo mais contundente seja dado pela Regulamentação n° 1907/2006, publicada aos 18 de dezembro de 2006, e denominada por REACH – *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical Substances*.

Com 278 páginas, o REACH é um emaranhado de regras e procedimentos que necessita uma equipe de especialistas para ser decifrado. Estimativas informais apontam que ele deverá aumentar o custo das exportações afetadas – que podem chegar a centenas, para uma companhia como a Petrobrás – em 20 a 50%, dependendo do caso.

Adágio de empedernidos burocratas da velha república dizia que “não se poupam despesas para gerar economias”. *Mutatis mutandis*, o furor normativo é conhecida fonte de receitas substanciais, advindas das diversas taxas e registros tornados obrigatórios, dos testes e procedimentos laboratoriais e de toda sorte, que geralmente só podem ser efetuados mediante equipamentos, pessoal e, muitas vezes, empresas credenciadas junto ao organismo normatizador. Também a inteligência desenvolvida para solucionar todo o tipo de contenciosos que inevitavelmente surgirão, e que melhor serão defendidos por uma firma especializada, com sede, por exemplo, em Bruxelas, e operada por profissionais europeus, produz consideráveis rendas... Tudo isso cria ainda empregos, ocupações variadas em economias com declinante oferta de trabalho.

Mas as normas geram também custos, a começar pelos de controle, que, mesmo se cobertos pela receitas acima, recaem normalmente sobre os próprios cidadãos a que se destinam proteger. Voltarei a esse ponto na quinta seção, abaixo.

O ponto ou percepção central que quero expôr nessa parte do texto é que a UE precisa atentar mais para o fato de que, devido à abrangência e complexidade de muitas de suas normas atuais ou em elaboração, ela necessita abrir um diálogo sobre as mesmas com, pelo menos, os seus principais parceiros.

2 OMC – Organização mundial do Comércio; o texto desse Acordo, como os de todos os outros produzidos ao final da Rodada, pode ser encontrado em WTO (1995).

Faz-se mister aprimorar e aumentar as consultas prévias aos diversos grupos de interesse e segmentos potencialmente afetados, dentro e fora da União. Ela precisa, junto aos inatacáveis princípios norteadores de sua economia social de mercado, compreender que está imersa em um mundo onde talvez o espaço europeu seja o mais adiantado de todos, segundo algumas dimensões básicas da civilização ocidental, o que demanda mais flexibilidade e empatia ao extrapolar as suas práticas internas.

Ninguém quer frear o florescimento desse espaço modelar; muito menos intervir no livre arbítrio europeu de desenhar para os seus cidadãos a sociedade ideal que desejam. Mas os seus parceiros, que percebem por vezes um movimento quase cego de impôr indiscriminadamente os padrões europeus, pedem apenas que ela sopesse melhor, e dialogue mais, em todas as instâncias regulatórias que atingirão outras partes. Pedem também que ao apresentar, seja no exterior, seja aos cidadãos europeus, os custos e benefícios envolvidos pelas mesmas, ela o faça de modo mais claro e cuidadoso.

O preço desse autismo que se julga esclarecido será variado. Desde o desencadeamento de mini-guerras comerciais e regulatórias, onde a UE terá, ainda que não totalmente, boa parte da responsabilidade, até o esvaziamento da percepção de sua mensagem socio-ambiental, devido aos transtornos, custos, impedimentos e, por vezes, maus exemplos associados às suas medidas.

UM POUCO DE RETÓRICA EM DEMASIA

Países e instituições, sem discriminação, lançam mão de retórica quase sempre exagerada. Daí, talvez essa seção fosse desnecessária, pois diria respeito a qualquer outra nação, projeto de integração ou instituição, nacional ou supra. Entretanto, parece-me sim caber, dada a particularidade do caso europeu.

A retórica exterior europeia é magnífica. Além de, naturalmente e, repete-se, como qualquer estado, ressaltar os aspectos positivos e pioneiros do experimento europeu, ela divulga valores ambientais, culturais e de cooperações além dos laços meramente comerciais. Indo mais além, e talvez aí comece o engano, promete. Promete ser o paladino de todos esses procedimentos, assegura que será o líder, o campeão nas pugnas pelo comércio justo, pela suave e generosa implementação daqueles excelsos valores da economia social de mercado pelo mundo afora. E ... infelizmente não o é.

Não que a UE seja pior ou melhor do que qualquer outra grande potência; nem é isso que está em questão. O ponto é o descompasso entre a bela, senão belíssima, retórica europeia e a sua performance concreta, nos diversos foros e atividades internacionais.

Ressalvando o caráter pouco científico de um exemplo de cunho pessoal, estive presente em meados de 2007, em grande seminário em Bruxelas, sobre energia e questões ambientais. Na oportunidade, o Brasil havia acabado de assinar a parceria estratégica com a União e, no grande salão do evento, corria justificável regozijo e alegria, pela feliz coincidência de estarem a presidir a sessão três líderes de língua materna portuguesa: o Presidente do Brasil e o Primeiro-Ministro de Portugal - no momento exercendo a presidência da UE -, ambos vindos diretamente de Lisboa, onde a parceria havia sido assinada, e o Presidente da Comissão Europeia.

Repetidas vezes durante as sessões, e pelos representantes europeus dos mais diversos níveis, foi anunciado que a UE lideraria o esforço mundial pela redução das emissões de carbono e o emprego de energias limpas. Repetidas vezes, políticos e delegados brasileiros, com o apoio dos escandinavos, denunciaram a irracionalidade das barreiras ao etanol brasileiro. O que restou de tão aberto, construtivo e entusiástico debate?

Nada. A tarifa contra o etanol, forçada pelos *lobbies* espanhol e francês, entre outros, que extraem etanol de forma ineficiente e cara do açúcar de beterraba, continua de pé. Pouco tempo depois, a Comissão ensaiou uma diretiva sobre taxação de automóveis de maior potência ou de luxo, em função das emissões que provocavam. Foi bombardeada pelas indústrias automobilísticas italiana e, sobretudo, francesa e ... alemã! E a liderança da UE na questão ambiental internacional é, no mínimo, discutível...

Pode-se contrapor, corretamente, que os Estados Unidos tem procedimento semelhante quanto a barrar o nosso etanol - mediante tarifa demandada pelos produtores de milho, que o *lobby* das montadoras é fortíssimo, não só na UE mas em todo o mundo, e que a questão ambiental é complexa, liderar os diversos atores e distintos interesses envolvidos longe sendo de ser fácil. Sem dúvida; mas, então, por que as promessas? Por que o discurso tão pomposo?

Sair do âmbito do exemplo não oferece nenhum problema. A retórica que defende a Política Agrícola Comum, com elaborados argumentos que utilizam traços culturais e antropológicos, às vezes tangencia o cinismo. A própria parceria estratégica, adornada com primorosos brocados verbais, serviu a que?

Em que resultou? O que de concreto dela emergiu nesses anos? Em que medida ajudou ela, por exemplo, ao Acordo de Livre-Comércio Mercosul-União Europeia?

E destaco agora este elusivo acordo como mais um triste exemplo. Eterno otimista, e não sei mais se defensor ou crente dessa associação, ainda não perdi as esperanças de que ela se concretize. Mas, em que pese as dificuldades inerentes a uma negociação desse tipo, ambos os lados agiram mal. E como sóe acontecer na vida, o fizeram em tempos diferentes, alternados, de modo que o resultado fosse sempre negativo, ainda que um dos lados quase sempre estivesse, a seu turno, em uma dinâmica positiva.

Não falo dos erros do Mercosul; muitos, mas o artigo é sobre a Europa ... Uma UE que negociou como se o alargamento a leste não existisse e não fosse criar novos condicionamentos às possíveis concessões; que brilhante e exaustivamente utilizou o conceito de liberalizações sistêmicas - relativas a políticas mais amplas - e seus respectivos ganhos *vis à vis* o Acordo e a Rodada Doha, como desculpa para pôr de lado áreas como a agricultura. Uma UE que continuou, quiçá em homenagem ao simpático e muito humano *Pinocchio*, a afirmar categoricamente que o acordo “agora sairia” quando, aos olhos de todos, já estava imersa nas enormes dificuldades financeiras, econômicas e de governança em que ainda se debate.

Sim, já ouço a réplica de que negociações internacionais são assim mesmo. Que *una faccia di legno* é atributo importante e inevitável na instância diplomática. *Ja, natuurlijkje* ... mas a retórica europeia é muito elegante, desperta esperanças em todos os que ainda se empolgam com o seu belo projeto, esperanças repetidamente frustradas.

A percepção dessa frustração vem lamentavelmente aumentando. Já é por vezes duro ouvir as palavras bonitas e as promessas. Risco há do desinteresse dominar a audiência e os interlocutores. O conselho a ser dado, modesto e com as reservas e o pudor necessários ao se ter a petulância de aconselhar, reside em termo do linguajar dos jovens cariocas: Menos, amigos, menos ...

PERSISTE A VELHA PERGUNTA:
COM QUEM FALO SE CHAMO A EUROPA?

Se os desenhos estratégicos e as diversas atividades, oficiais e privadas, de Henry Kissinger são hoje em dia objeto de críticas cada vez mais radicalizadas,

tanto para o lado dos elogios como o da condenação, sem dúvida a sua famosa frase sobre a indefinição de mando no projeto europeu já é quase história.

O ainda recente Tratado de Lisboa que, apesar de diversos problemas e incompletitudes, é um avanço em muitas dimensões, curiosamente ainda não resolveu a questão. Ao criar as figuras do Presidente do Conselho Europeu e do Alto Representante da União para os Assuntos Estrangeiros e a Política de Segurança, ao lado das já existentes do Presidente da Comissão e do Presidente (rotativo) da União (e do Conselho), este ocupado pelo mandatário do país que está na presidência da UE, o Tratado, ao menos por ora, parece que aumentou a confusão³.

Mas a confusão não reside só aí, ponto aliás excessivamente explorado na literatura especializada e por boa parte da finamente irônica e veladamente anti-Bruxelas, senão anti-europeia, imprensa inglesa. Os últimos e sucessivos alargamentos, imposição tanto ou mais da lógica pós-guerra fria do que do movimento de integração, representaram uma demanda suplementar de governança que ainda não foi resolvida.

Não é por acaso que vimos nos últimos anos, aguçado inclusive pela crise de 2008/2009, um aumento do ativismo a nível de país membro, muitas vezes agindo como se Bruxelas não existisse e, algumas, fingindo até que ela não existe. Uma vaga ressurgência do teatro das grandes potências europeias, com o habitual trio formado pela Alemanha, a França e o Reino Unido polidamente se acotovelando por um lugar de destaque no *palco scenico*, tem ocorrido.

A consequência disso é que menor ênfase ainda é dada à UE e suas instituições, mais dificuldade tem a Senhora Alta Representante da União para os Assuntos Estrangeiros e a Política de Segurança em atuar e justificar a que veio, e o desinteresse com relação a essa união “que ficou grande e complicada demais” aumenta.

Essa percepção, somada à anterior, pode compor uma visão mais indiferente do que negativa do projeto europeu, levando, em última análise, a um julgamento de irrelevância; ainda que interesses, seja no trio anterior, seja em outros membros, como a Espanha, Portugal ou a Itália, persistam com relativo vigor entre nós.

3 Para uma sucinta, informativa e inteligente visão do Tratado, e de como ele evoluiu a partir do projeto (rejeitado) de Constituição, vide Ziller (2008).

Para os observadores antigos do projeto, desde a interessante fase que antecedeu ao Tratado de Roma, esse talvez seja o menor dos problemas assinalados nesse texto. Por um lado, reza a experiência que o processo europeu sempre encontra o seu caminho. A questão de liderança entre os três cargos consolidados pelo Tratado de Lisboa, que será sempre dependente da personalidade de cada um dos indicados, deverá inevitavelmente se acomodar; espaços próprios ficando mais claramente definidos. O mesmo quanto à governança da UE dos 27, e às da eurolândia e da área não-euro, com as suas profundas interações. Creio ser inevitável uma estabilização e um aumento de eficiência em todos esses domínios.

A parte que resta em aberto é se esta UE que, bem ou mal reencontrará uma trajetória e sistema de liderança mais nítidos, será o protagonista do continente ou um (importante) coadjuvante das singularidades nacionais, que voltaram a emergir. Mas aí já saímos da percepção para a especulação, situando-nos fora do presente objetivo.

QUE ENTRE O CIDADÃO!

Temo que essa percepção seja mais de uma elite do nosso país, preocupada, estudiosa ou conhecedora da empreitada europeia. Da mesma forma que, no seio da própria União, é ainda impressionante o desconhecimento da maioria da população sobre características e direitos básicos da UE, acredito que o ponto a seguir seja menos generalizadamente compartilhado do que os precedentes.

Trata-se de questão cuja discussão entre os estudiosos da integração (dentro e fora do espaço europeu), embora presente desde a época da *Eurosklerose*⁴, tomou forma mais definida a partir do debate gerado pelo Tratado de Maastricht. Foi chamada de “deficit democrático” do projeto europeu, de excesso técnico e de mando executivo da CE, de integração ditada pelos tec-

4 O termo “eurosklerose” é aparentemente devido a Herbert Giersch, economista alemão que, com suas visões, particularmente sobre a economia e o comércio internacionais, muito influenciou diversos governos. Refere-se à estagnação do espaço europeu, aproximadamente entre meados dos setenta até meados dos oitenta. Giersch dirigiu por vinte anos (1969-1989) - e é responsável em grande parte pela fama do mesmo - o Instituto de Economia Mundial de Kiel e, para o pesar de todos os que conheceram sua inteligência e energia, veio a falecer em 2010.

nocratas de Bruxelas e os juizes no Luxemburgo - ou só e somente pelo motor econômico, mais alguns modestos adereços socio-ambientais -, e, enfim, de muitos outros nomes, visando denunciar uma grande ausência na condução e possibilidade mesmo de interferência no processo: a do homem, do cidadão europeu, em sua singeleza e singularidade como objeto final da União.

Ao se analisar uma regulamentação como a do REACH, é mais do que justo perguntar se o cidadão europeu – ainda que as receitas com a super-estrutura criada pela medida superem os custos inerentes à sua existência, fato não devidamente analisado – está consciente do considerável adicional que pagará sobre diversos produtos, importados ou usando substâncias importadas, cujo preço final será mais elevado devido aos encargos que os exportadores passaram a incorrer? Em que momento nessa, como em tantas outras regulamentações igualmente profundas e abrangentes, foi promovido um debate aberto e sério – no sentido de ao menos apresentar de forma clara e abrangente uma tentativa de avaliar os custos e benefícios de cada iniciativa – no seio da população?

O cidadão grego que desfrutou da comodidade de viajar de seu país até Portugal, sem ter que trocar a moeda, e que agora protesta com veemência contra as medidas de austeridade que lhe são impostas, justamente por pertencer à zona euro, teve algum poder de escolha no momento da adesão à moeda única? Possibilidade de escolha, resalte-se, condizível com o nível de cidadania que a Europa advoga e propaga?

Se romenos e portugueses, graças aos casos da história, aqui ajudados pelos vastos domínios do império romano, falam línguas relativamente próximas, o que permite aos romenos qualificados – agora cidadãos europeus – emigrar a Portugal e, uma vez lá, progressivamente conquistar empregos próximos aos seus saberes; o que mais tem eles em comum, ou querem ter, em um espaço integrado, e em esforços de projeção internacional?

É sem dúvida nada fácil incorporar a dimensão individual, de plena participação popular, em um projeto originado por forças tão diversas e, muitas delas, de natureza exógena. Não cabe aqui teorizar sobre a construção do projeto europeu e o elenco de suas motivações primárias, mas é fato que foi um empreendimento, em boa parte, conduzido de cima para baixo. Há os grandes e preclaros líderes, como Monnet e Adenauer, há o motor econômico e muitos outros fatores, mas a participação do cidadão – em que pese a retórica (sempre ela) dos tratados – teve papel menor. Se Maastricht, com as exceções

inglesa e dinamarquesa, chamou a atenção para o descompasso, o atraso mesmo, que há muito existia, muito ainda resta a fazer.

As rejeições a um projeto de Constituição, novamente, apesar das aparências e alguns louváveis esforços de participação, descido dos céus para as massas – rejeições aparentemente por motivos extremamente comesinhos e, basicamente, falta de informação – mostraram a distância real entre Bruxelas e as ruas.

A percepção desse fato, e a sua aceitação, traz dois desdobramentos.

Um, que elaborei em outro texto, Flôres (2004), é uma lição para o Brasil, o Mercosul e quase todos os projetos de integração. A dificuldade e a importância em incorporar a sociedade civil nos movimentos de integração regional exige redobrada atenção a essa componente, desde os primórdios do processo. A UE aqui deve ser seguida às avessas, atentando-se sempre em como envolver os diferentes segmentos da sociedade na dinâmica que se pretende desencadear. É assunto complexo, que merece outros estudos e que abandono um pouco levemente nesse ponto.

O outro diz respeito à única saída possível, no caso da União: o Parlamento Europeu. E isso, de tão importante, requer uma nova seção.

UMA PERCEPÇÃO A DESPERTAR: O PARLAMENTO EUROPEU

Auto-designado em 1962, e somente consagrado como tal no Ato Único Europeu de 1986, o Parlamento foi, durante muitos anos, quase um objeto decorativo. Um local para acomodar políticos em fim de carreira, ou sem perspectiva de progresso, ao meio desta; quase uma tertúlia, povoada de boas intenções e pelos usuais *fat cats* que, bem cevados às custas do dinheiro dos contribuintes, dormem confortavelmente à sombra, em instituições internacionais ou multilaterais congêneres.

Mas o Parlamento existia e era, em espírito, fundamental. Foi, embora menos do que se desejava ou esperava, ganhando migalhas de relevância, foi lentamente se aprimorando. Ainda está longe do que seria um Parlamento condizente com a estatura da integração europeia, mas é bastante melhor, em todos os sentidos, do que era.

E, mais importante, graças ao Tratado de Lisboa, ganhou finalmente o *status* que lhe era devido, na constelação das instituições europeias. Se muitos de seus membros ainda carecem de maiores conhecimentos sobre a constru-

ção europeia, se muitos continuam a ter uma visão restrita à sua zona eleitoral de origem, isso é inevitável, faz parte do processo.

Meu argumento crucial é que, fora do Parlamento, parece-me inócuo esperar o surgimento de uma voz alternativa às lideranças técnico-burocráticas da integração europeia, uma voz que, bem ou mal, represente o povo dos estados membros, com todas as suas idiosincrasias, defeitos e qualidades, interesses mesquinhos e sábios, como qualquer povo. É ele quem pode ser um interlocutor privilegiado para outras associações de cidadãos, classes e segmentos populares, movimentos não governamentais e até grupos de interesse, fora da União⁵. Sensibilizar o Parlamento Europeu é sensibilizar o eleitor europeu, em que pesem todas as imperfeições contidas nesse tipo de representação.

A percepção desse fato ainda não existe no Brasil. Cabe desenvolvê-la, incorporando inclusive comissões e integrantes do Congresso Nacional. Será o canal de diálogo do futuro, que não só enobrecerá e dará concretude a parte da retórica comunitária, como beneficiará o Brasil – e todos os parceiros da UE – ao abrir um canal de diálogo mais aberto, informal e, cada vez mais, poderoso.

Não é um trabalho de curto prazo; demandará explicações, espírito didático, paciência e profunda compreensão de um jogo político com atores muito heterogêneos. Mas é a percepção que há de ser moldada.

CONCLUSÃO

Protegido pelas “percepções” do título, quiçá tenha abusado de um estilo impressionista. Impressões são todavia a base das percepções, e assim espero que o leitor me perdoe algumas pinceladas menos precisas, que ofereci à sua vista.

Muitas e de várias ordens percepções existem. Podem inclusive dizer respeito a particulares políticas europeias, ou a minúcias das instâncias de integração, ou ainda serem afetas a grupos de estados membros. Decidi me concentrar em grandes sensações. Algumas, como as duas primeiras, correm o risco de tirar o interesse no projeto europeu, prejudicando, no tempo, o nosso

5 Esse ponto é bem mais desenvolvido, no contexto da política comercial comum, em Flôres (2010).

relacionamento. Outra, como a última, é fato crucial que necessita ser percebido pelo maior número possível de grupos de nossa sociedade.

O projeto europeu vive uma dolorosa transição, debate-se com uma herança de regras e avanços, nem todos, principalmente desde a criação do euro, bem planejados ou administrados. Esse estado de coisas longe está de retirar o seu interesse, e tampouco o destruirá. Como disse anteriormente, se uma UE mais forte e assertiva, ou mais coadjuvante emergirá, é outra questão, fora desse texto. O certo é que uma UE melhor, de um jeito ou outro, terminará por vingar.

Para o Brasil, essa Europa lentamente menos interveniente na cena internacional, que disputa atenção, em quase todas as áreas, com uma China e Ásia crescentes, uma América do Sul feliz e finalmente cada vez mais importante, com o eterno parceiro chave que são os Estados Unidos, e diversas outras áreas, nações e associações emergentes, mantém todavia grandes atrativos.

É uma fonte de tecnologia e saber mais acessível, é uma experiência social que por contraste, imitação ou rejeição tem muito a nos ensinar, é um berço de cultura que ainda deve nos iluminar, dado o quinhão ocidental de nossa herança, é um ótimo parceiro econômico e estratégico em empreendimentos selecionados. Ademais, na atual conjuntura, pode também ser uma fonte de cérebros de qualidade, se soubermos aproveitar a cíclica reversão do fluxo de migrações, hoje deles para nós.

É talvez essa percepção fundamental a que realmente urge preservar.

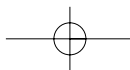
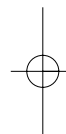
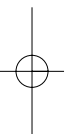
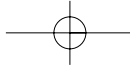
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Flôres, R. G., Jr. 2004. Lecciones de la Unión Europea para el Mercosur. *Archivos del Presente*, n° 34.

Flôres, R. G., Jr. 2010. The European Parliament after Lisbon: A key actor in the Union trade policy ? mimeo (disponível como *working paper* em www.ihs.ac.at (*Wien: Institut für Höheren Studien*)).

WTO. 1995. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations – The Legal Texts*. (Reprint of a volume first published in June 1994 by the GATT Secretariat). Geneva: World Trade Organisation.

Ziller, J. 2008. *Les nouveaux Traités Européens: Lisbonne et Après*. Paris: Montchrestien, Lextenso éditions.



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 mrd de 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 planificador 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.

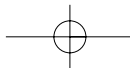
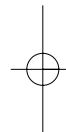
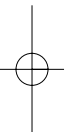
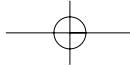
KEYSER DE, Veronique: Propuesta de recomendación destinada al Consejo sobre la Asociación Estratégica UE-Brasil (B6-0449/2008).

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.



BRASIL-UNIÃO EUROPEIA: BALANÇO DE UM ANO¹

*Carmen Fonseca*²

“O Brasil é um parceiro de primeira importância para a UE. O mundo está a mudar, e um Brasil pujante e em ascensão é parte desse novo mundo. A UE regozija-se com um Brasil forte, capaz de contribuir para a resolução dos problemas globais, para a estabilidade e prosperidade na América Latina, e para o incremento das nossas relações bilaterais”

José Manuel Durão Barroso²

Depois da ratificação do Tratado de Lisboa, em Dezembro de 2009 – assinado em 2007 durante a presidência portuguesa –, o ano de 2010 foi marcado pela sua implementação, tendo em conta a introdução de alterações significativas no quadro institucional e no processo decisório da União Europeia (UE)³. Com este texto pretendemos analisar o reflexo destas alterações nas

- 1 Agradeço os comentários de Carlos Gaspar a versões anteriores deste artigo. Os erros e omissões são, naturalmente, da minha responsabilidade.
- 2 Pesquisadora do Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova Lisboa (IPRI-UNL), especialista em relações Brasil-Portugal e política externa da União Europeia.
- 2 José Manuel Durão Barroso, Conferência de Imprensa da IV Cimeira UE-Brasil, SPEECH/10/391, Brasília, 14 de Julho de 2010, p. 2. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/391&format=PDF&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>
- 3 As principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa podem ser consultadas aqui: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf. Para mais detalhe, vd, por exemplo, AAVV – *Joint Study: The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. CEPS, Egmont e European Policy Centre, Setembro 2010. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.epc.eu/> (*continua*)

presidências rotativas exercidas pela Espanha e pela Bélgica durante o ano de 2010, e, mais concretamente, fazer o balanço das duas presidências no que concerne à relação com o Brasil, tendo em conta os resultados das Cimeiras e do plano de ação definido com a pareceria estratégica instituída em 2007.

ESPANHA, BÉLGICA E A INAUGURAÇÃO DO TRATADO DE LISBOA

Ao nível institucional, o Tratado de Lisboa estabeleceu a criação dos cargos de Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e de Presidente do Conselho Europeu, introduzindo um novo equilíbrio e uma nova complexidade nas relações institucionais dentro da UE e com os próprios Estados-membros.

Para o cargo de Alto-Representante foi nomeada a britânica Catherine Ashton. O Alto-Representante tem uma posição institucional única, uma vez que concentra os cargos de representante do Conselho para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), incluindo a presidência do Conselho de Negócios Estrangeiros, e de Vice-presidente da Comissão Europeia. O Alto-Representante acumula funções que até então pertenciam à Presidência rotativa semestral, ao Alto-Representante para a PESC e ao Comissário das Relações Externas⁴. Cabe ao Alto-Representante a representação da UE em matérias de política externa e segurança e a condução do diálogo político com terceiros. O Tratado de Lisboa determinou também a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), sob a tutela do Alto-Representante, que vai integrar as delegações da UE nos Estados-membros e nas organizações internacionais (até então designadas como delegações da Comissão). De referir também que, neste sentido, os representantes da UE nas delegações adquiriram o estatuto equivalente ao de Embaixador.

O belga Herman van Rompuy foi eleito para o cargo de Presidente do Conselho Europeu pelos Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membros.

(continuação) documents/ uploads/pub_1150_epc_egmont_ceps_-_treaty_of_lisbon.pdf; «Lisboa: as dúvidas ainda sem resposta», In *Relações Internacionais* n.º 25, Lisboa: IPRI-UNL, Março 2008, pp. 5-11.

4 Cf. Nota informativa sobre o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Serviço Europeu de Acção Externa, Secretariado-geral do Conselho da UE, Novembro de 2009. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_PT.pdf

O Conselho Europeu, cujas reuniões são dirigidas pelo novo Presidente, passou a reunir num quadro restrito aos próprios Chefes de Estado e de Governo, em conjunto com o Presidente da Comissão e o Alto-Representante. O Conselho passou a ser a instituição que define as orientações fundamentais da União, embora sem funções legislativas. O Presidente atua em coordenação com o Presidente da Comissão, nos trabalhos do Conselho Europeu, e com o Alto Representante, na representação externa da UE⁵.

O Tratado de Lisboa introduziu ainda novas regras na ponderação de votos no Conselho através, a partir de Novembro de 2014, das decisões por dupla maioria; reforçou, significativamente, os poderes do Parlamento Europeu, que passa a co-decidir em matérias relevantes com o Conselho, além de acompanhar as políticas externas e de segurança; fixou o número máximo de 751 euro-deputados; e atribuiu um papel mais interventivo aos parlamentos nacionais no escrutínio legislativo. Foi ainda instituída uma nova Carta dos Direitos Fundamentais e o Direito de Iniciativa dos Cidadãos.

No contexto institucional criado pelo novo Tratado, os meses seguintes foram marcados por acesos debates sobre a natureza das presidências rotativas, bem como por tensões adicionais, nomeadamente entre os Presidentes do Conselho e da Comissão Europeia e entre o Presidente da Comissão Europeia e o Alto-Representante.

O quadro das presidências rotativas da UE mudou profundamente. No passado, cabia ao Chefe de Estado ou de Governo do Estado membro titular da Presidência semestral do Conselho da União Europeia representar a União Europeia em matérias de política externa, designadamente nas cimeiras com países terceiros. Mas, com o Tratado de Lisboa, essas funções passam a pertencer ao Alto Representante ou ao Presidente do Conselho Europeu.

Por conseguinte, com a entrada em 2010 eram grandes as expectativas quanto à forma como ia decorrer a primeira presidência rotativa. Coube à Espanha pôr em prática as novas regras do Tratado de Lisboa no primeiro semestre de 2010, seguindo-se a Bélgica, no segundo semestre⁶, e desde logo, foi possível perceber um exercício distinto desta função por cada um daqueles países.

5 Cf. Nota informativa sobre o Presidente do Conselho Europeu, Secretariado-geral do Conselho da UE, Novembro de 2009. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-President_of_the_EC_PT.pdf

6 A troika da presidência é composta ainda pela Hungria que assume a presidência rotativa no primeiro semestre de 2011.

A presidência espanhola foi a “presidência de transição”⁷, a primeira a confrontar-se com as novas instituições e a gerir a nova distribuição de funções, o que, somado com a crise econômica e financeira e a crise do euro, criou obstáculos adicionais ao exercício da sua função⁸.

É evidente que as presidências rotativas sofreram uma perda de estatuto e uma diminuição acentuada dos seus poderes, designadamente nas matérias de política externa e de segurança⁹, que passaram a estar concentradas na Alta Representante e no Presidente do Conselho Europeu. Porém, justamente por ser uma presidência de transição, a definição da agenda teve ainda a marca dos interesses espanhóis, incluindo ao nível da política externa. A América Latina e o Mediterrâneo foram dois temas muito presentes durante aquela presidência, embora com um grau de sucesso diferente, tendo em conta o cancela-

-
- 7 Cf. MOLINA, Ignacio- «‘Innovar Europa’ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010», ARI 115/2010, Real Instituto Elcano, 5 de Julho de 2010. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ea18fd0043192923b165f15cb2335b49/ARI115-2010_Molina_innovar_Europa_primer_balance_presidencia_espanola_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ea18fd0043192923b165f15cb2335b49, ou, SOLA, Natividad Fernández y BLANCO, Alicia Sorroza - «La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010», ARI 82/2010, Real Instituto Elcano, 6 de Maio de 2010. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dee3d080426140b1aa3fabbbafb9a558/ARI82-2010_Fernandez_Sola_Sorroza_politica_exterior_presidencia_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dee3d080426140b1aa3fabbbafb9a558.
- 8 Ignacio Molina identifica três grandes obstáculos à Presidência rotativa espanhola: a crise da dívida pública na Grécia, e que se estendeu a outros países, «afectando indirectamente a Espanha»; «as incertezas no funcionamento institucional depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa»; e o contexto político e económico pouco favorável, da maioria dos Estados-membros, para a implementação das medidas preconizadas pelo Tratado. Cf. MOLINA, Ignacio- «‘Innovar Europa’ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010», ARI 115/2010, Real Instituto Elcano, 5 de Julho de 2010, pp. 2-3. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ea18fd0043192923b165f15cb2335b49/ARI115-2010_Molina_innovar_Europa_primer_balance_presidencia_espanola_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ea18fd0043192923b165f15cb2335b49
- 9 Vd. KACZYŃSKI, Piotr Maciej e BROIN, Peadar ó - «Two new leaders in search of a job description», In CEPS, 25 de Novembro de 2009. Consultado a 11 de Fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/two-new-leaders-search-job-description>. CHOPIN, Thierry e LEFEBVRE, Maxime - «Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad?» In The Brookings Institution, 6 de Janeiro de 2010. Consultado a 11 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0106_european_union_chopin/0106_european_union_chopin.pdf

mento da Cimeira com a União para o Mediterrâneo. O adiamento da Cimeira anual com os Estados Unidos pelo presidente Barack Obama¹⁰, num momento crítico para a coordenação das estratégias de resposta à crise económica entre a União Europeia e os Estados Unidos, sublinhou tanto a perda de relevância da Espanha e das presidências rotativa, como a diminuição do estatuto da UE nas prioridades da política externa norte-americana. Para esses factos são apontadas algumas causas conjunturais, incluindo a dificuldade europeia em articular e coordenar a sua política externa comum¹¹. Em contrapartida, as Cimeiras realizadas com o Mercosul e com a América Latina e Caribe obtiveram resultados positivos, os quais, no caso do Mercosul eram há muito esperados. A América Latina continua a ser uma “área fundamental para os interesses espanhóis no exterior”¹².

No semestre seguinte, os problemas da presidência rotativa da Bélgica foram ainda maiores. A crise política interna que se instalou no país, e que levou à queda do governo em Abril de 2010, estendeu-se até ao início da presidência rotativa, que foi exercida por um governo de gestão. Não obstante, de acordo com alguns analistas, é possível fazer um balanço positivo da 12ª presidência belga, favorecida pela “estrutura federal da Bélgica e [pelo] novo quadro institucional do Tratado de Lisboa”¹³. De certa maneira, as alterações

-
- 10 VAÏSSE, Justin- «Thank You, President Obama». In *International Herald Tribune*, 5 de Fevereiro de 2010. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.brookings.edu/opinions/2010/0205_obama_european_union_vaisse.aspx
- 11 SOLA, Natividad Fernández y BLANCO, Alicia Sorroza - «La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010», ARI 82/2010, Real Instituto Elcano, 6 de Maio de 2010, pp. 5-7. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dee3d080426140b1aa3fabbbafb9a558/ARI82-2010_Fernandez_Sola_Sorroza_politica_exterior_presidencia_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dee3d080426140b1aa3fabbbafb9a558
- 12 MOLINA, Ignacio- «‘Innovar Europa’ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010», ARI 115/2010, Real Instituto Elcano, 5 de Julho de 2010. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011, p. 8. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ea18fd0043192923b165f15cb2335b49/ARI115-2010_Molina_innovar_Europa_primer_balance_presidencia_espanola_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ea18fd0043192923b165f15cb2335b49
- 13 BEKE, Mike - «Review of the Belgian rotating presidency: from political to administrative leadership», ARI 16/2011, Real Instituto Elcano, 27 de Janeiro de 2011, p. 2. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5011e480459281f78e1dcf5e7489e10f/ARI16-2011_Beke_Belgian_Rotating_Presidency_Political_Administrative_Leadership.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5011e480459281f78e1dcf5e7489e10f

introduzidas pelo Tratado de Lisboa, ao criarem novas figuras no quadro institucional da UE, compensaram a inexistência de uma liderança forte na Bélgica. Deste modo, podemos concluir que aquilo que foi apontado como fator de enfraquecimento do papel dos Estados nas presidências rotativas, acabou por se revelar positivo durante o exercício belga, quando o país estava paralisado pela mais longa das suas crises políticas internas.

A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL

No que diz respeito às relações entre a União Europeia e o Brasil, o principal marco do ano de 2010 reside no sucesso da Cimeira Mercosul-União Europeia. A Cimeira, realizada durante a presidência espanhola, aprovou o relançamento das negociações (estagnadas desde 2004) entre as duas instituições com vista ao estabelecimento de um Acordo de Associação. No plano estritamente bilateral, foram dados alguns passos para a implementação dos objetivos definidos no Plano de Ação, reforçados, essencialmente, pelo incremento dos diálogos sectoriais.

Deste modo, facilmente percebemos que falar das relações UE-Brasil implica fazer uma tripla análise¹⁴. Por um lado, as relações bilaterais, propriamente ditas, da União Europeia com o Brasil, por outro, as relações de cada um dos Estados-membros da União Europeia com o Brasil, e, por fim, as relações entre a União Europeia e o Mercosul, os dois mecanismos institucionais equivalentes em cada uma das regiões.

Na última década, o relacionamento da UE com o Brasil foi aprofundado, por um lado, durante a Presidência portuguesa, em 2007, com a celebração da parceria estratégica e da inauguração da Cimeira entre o Brasil e a União Europeia, e por outro, durante a Presidência espanhola, em 2010, com o relançamento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia. O vínculo de Portugal e de Espanha à região latino-americana é histórico, e mais do que serem os representantes da América Latina na União Europeia, estes países são um importante intermediário entre as duas regiões, zelando, naturalmen-

14 Não incluindo aqui o diálogo mais amplo da União Europeia com a América Latina e Caribe, através das cimeiras anuais. Vd. por exemplo, MALAMUD, Andrés – «Between Wishful Thinking and Late Realism», In *EUSA Review*, vol. 23, nº 1, Inverno 2010. Disponível em: http://www.eustudies.org/publications_review_winter10.php#list-4

te, pelos seus próprios interesses, quer seja para estreitarem as relações com alguns dos países daquela região, quer seja para consolidarem a sua posição no seio da UE.

Se o tema do comércio foi um dos motes para o início da relação entre a União Europeia e o Brasil¹⁵, também tem sido o seu calcanhar de Aquiles, designadamente no que concerne aos produtos agrícolas (especialmente por parte da França e também da Irlanda). As posições intransigentes em relação aos temas comerciais foram um dos motivos que levaram à estagnação das negociações entre os dois blocos para o estabelecimento de um Acordo de Associação – note-se que, em 2010, o Brasil abriu a seção agrícola na Embaixada de Paris. Na região, a União Europeia tem já um Acordo de Livre Comércio com o México (assinado em 1997) e um Acordo de Associação com o Chile (assinado em 2002), tendo assinado em 2010 um acordo de Livre Comércio com a América Latina e Caribe.

Na verdade, as relações comerciais são centrais no entendimento do Brasil e da União Europeia (bem como entre o Mercosul e a União Europeia), o que nos remete para as relações bilaterais de cada um dos Estados-membros com o Brasil. No cômputo geral o Brasil é o 10º parceiro comercial mais importante da UE (em 2009), mas o mercado europeu é central para o comércio brasileiro, já que os países da UE representam o segundo maior parceiro comercial do Brasil (atrás da África e à frente da América Latina e Caribe) – Holanda, Alemanha, França, Itália e Espanha foram os principais importadores do Brasil em 2009, assim como estão também entre os principais investidores no Brasil.

Na sequência da proposta da Comissão Europeia, a reabertura das negociações entre a UE e o Mercosul, sob a presidência espanhola, do lado europeu, e a presidência *pro tempore* da Argentina, do lado do Mercosul, deu um importante fôlego às relações entre as duas instituições. Em Madrid, na declaração conjunta emitida, os líderes reconheceram as vantagens do acordo,

15 Para uma análise histórica e mais detalhada da relação UE-Brasil vide por exemplo: MEDEIROS, Marcelo de Almeida e LEITÃO, Natália - «Bridge over waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980-2008)», In MARTINS, Estevão C. de Rezende e SARAIVA, Miriam Gomes - *Brasil-União Europeia-América do Sul, Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, pp. 12-39. SARAIVA, Miriam Gomes - «A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul». In *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (1), 2004, pp. 84-111.

assim como a necessidade de “desenvolver esforços consideráveis e sublinharam o seu total empenho em iniciar essas negociações”¹⁶. Foi ainda reforçada a importância da conclusão das negociações na Organização Mundial do Comércio, “tendo presente o papel crucial do comércio internacional enquanto motor de crescimento econômico e de desenvolvimento”¹⁷, embora o comunicado apresente também a necessidade de explorar cooperação em outros domínios, como a inovação e a tecnologia. Neste sentido, em Setembro de 2010, o Comissário Europeu para o Comércio, Karel De Gucht, visitou o Brasil, que assumia então a presidência *pro tempore* do Mercosul – encontrando-se com o Ministro das Relações Exteriores e com o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – e também a Argentina¹⁸.

Note-se ainda que, de acordo com informação disponibilizada pela UE, em termos de exportações da UE, o Mercosul está na mesma posição que a Índia e à frente do Canadá e da Coreia do Sul, e quanto aos investimentos da UE, estes atingem um valor superior ao conjunto dos investimentos na China, Índia e Rússia¹⁹.

A Declaração Conjunta da IV Cimeira UE-Brasil²⁰, realizada em Brasília, sob a presidência belga, enunciou o mesmo tipo de temas que a Cimeira do ano anterior – os desafios globais, as questões regionais e internacionais e os assuntos bilaterais. Em relação ao primeiro foram mencionados os assuntos financeiros e econômicos em que “o Brasil reconheceu as medidas adotadas

16 IV Cimeira UE-Mercosul, Comunicado conjunto, 17 de Maio de 2010, Conselho da União Europeia, Madrid, parágrafo 2. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114486.pdf

17 IV Cimeira UE-Mercosul, Comunicado conjunto, 17 de Maio de 2010, Conselho da União Europeia, Madrid, parágrafo 3. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114486.pdf

18 Em Fevereiro de 2011 Karel De Gucht fez uma visita também ao Paraguai, onde afirmou que as negociações estavam a evoluir, mas adiantou que o Acordo não seria concluído durante o ano de 2011. Cf. «Pacto Mercosul-UE não será concluído em 2011, diz comissário», In Estado de S. Paulo, 7 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/not_54091.htm

19 «Karel De Gucht, Comissário da UE para o Comércio, visita o Brasil e a Argentina para tratar das negociações comerciais UE-Mercosul». Disponível em: http://ec.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2010/20100913_01_pt.htm

20 IV European Union-Brazil Summit Joint Statement, Brasília, 14 de Julho de 2010. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf

para preservar a estabilidade financeira na Europa, inclusive o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira” (ponto 2), do mesmo modo, reconheceram as iniciativas do G20 e “reafirmaram o seu papel como mais importante fórum de cooperação econômica internacional” (Ponto 4). Incluiu ainda as questões do desenvolvimento sustentável, mudança climática, energia e biodiversidade, congratulando o Brasil pelo acolhimento da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a realizar no Rio de Janeiro, em 2012. Nestas matérias foi ainda reafirmada a necessidade do Brasil e da UE trabalharem em conjunto para enfrentarem as alterações climáticas, comprometendo-se a promover o uso das energias renováveis e a cooperarem “com os países interessados na promoção da produção sustentável de biocombustíveis, bioelectricidade e outras formas de energia sustentável em nível internacional” (Ponto 7).

No que diz respeito às questões regionais e internacionais, destaca-se da Declaração Conjunta as referências, no quadro dos valores, à necessidade de promover e garantir a paz, a segurança, os direitos humanos e as liberdades em cada uma das regiões, assim como a erradicação da pobreza que ambas as partes reconheceram como um dos maiores desafios do século XXI. Foi ainda ressaltada a importância das cimeiras realizadas entre a UE e os vários atores da região, especialmente com o Mercosul, considerada importante para reforçar “as relações entre as duas regiões e trará benefícios políticos e econômicos substanciais para ambas as partes” (Ponto 16). A Declaração Conjunta remete também para as questões relativas ao comércio internacional; ao processo de paz do Oriente Médio e à proliferação nuclear, em particular a questão iraniana, para o qual “o Brasil e a UE reafirmaram a importância de medidas de construção de confiança sobre o programa nuclear iraniano e saudaram recentes esforços do Brasil e da Turquia” (Ponto 21).

No tópico das relações bilaterais foi feita uma avaliação do Plano de Ação²¹ implementado em 2008, e reconhecida a importância das reuniões da Comissão Mista Brasil-UE, das reuniões do Diálogo Político de Alto Nível, assim como das reuniões para o diálogo bilateral em vários domínios (desde social, econômico e comercial, aos direitos humanos, educação e cultura,

21 Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan, Rio de Janeiro, 22 de Dezembro de 2008. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf

desarmamento). Do Plano de Ação, que previa o desenvolvimento da parceria estratégica em cinco grandes pontos – a promoção da paz e da segurança; o aprofundamento da parceria econômica, social e ambiental para a promoção de desenvolvimento sustentável; a promoção da cooperação regional; a promoção da ciência, tecnologia e inovação e a promoção de intercâmbios entre os povos – foram assinalados os desenvolvimentos ao nível do Acordo de Cooperação entre a Euratom e o Brasil, com a reunião técnica na Grã-Bretanha (o acordo foi assinado em 2009, mas ainda não entrou em vigor); do Acordo Brasil-UE para Cooperação Científica e Tecnológica, e do Memorando de Entendimento sobre a política de concorrência.

Durante a IV Cimeira foi reconhecida a importância da assinatura em 2010 do Mecanismo de Consultas Brasil-UE em questões sanitárias e fitossanitárias, do Memorando de Entendimento Brasil-UE sobre Cooperação Estatística e da Carta de Intenções entre o Tribunal Superior Eleitoral do Brasil e a Comissão Europeia. Foi também anunciada a implementação da Iniciativa de Cooperação Trilateral UE-Brasil-África que se iniciou com a parceria com Moçambique para o desenvolvimento sustentável da bioenergia. Esta cooperação decorre do reconhecimento, na Cimeira de Estocolmo, da necessidade de empenho nestas matérias especialmente com os países mais pobres, assim como dos objectivos definidos no Plano de Ação.

É importante mencionar ainda a cooperação existente ao nível das relações aéreas que inclui o Acordo Horizontal Brasil-UE para as relações aéreas e o Acordo Brasil-UE de Segurança Aérea, que culminou com a assinatura, e ratificação já em Fevereiro de 2011, do Acordo Brasil-UE sobre a isenção de vistos de curta-duração. Este Acordo facilita a livre circulação de pessoas entre a UE e o Brasil, já que vem dispensar os vistos para estadias até três meses, estando, contudo, excluídos deste acordo os estudantes, pesquisadores ou as pessoas que se desloquem para o exercício de uma atividade remunerada.

A Declaração Conjunta da IV Cimeira assinala também que o “Brasil e a União Europeia decidiram lançar conversas exploratórias na área da política de defesa e de segurança”²², o que reflete um primeiro passo para a inclusão das *high politics* no relacionamento Brasil-UE.

22 IV European Union-Brazil Summit Joint Statement, Brasília, 14 de Julho de 2010, p. 11. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf

Como habitualmente, em paralelo à Cimeira de alto nível realizou-se o Fórum Empresarial. Na sua declaração, Van Rompuy destacou três elementos: a crise econômica e financeira, as alterações climáticas e a inovação, concluindo que “o Brasil e a UE partilham valores comuns: tentamos juntar o dinamismo econômico com a justiça social e a sustentabilidade ecológica. É o modelo do futuro. É o modelo do ser humano”²³.

A Declaração Conjunta do Fórum, além de se referir ao atual contexto econômico internacional, ao multilateralismo, aos investimentos, às questões da energia e das alterações climáticas, demonstra a importância de a UE e o Mercosul concluírem o Acordo de Livre Comércio, acrescentando que “as partes deveriam adotar uma posição pragmática de modo a encontrarem formas de alcançar um resultado ambicioso o mais rápido possível, pondo todas as opções na mesa”²⁴.

No tocante à cooperação entre o Brasil e os Estados-membros da UE, o balanço de 2010 foi positivo se olharmos para a cooperação estabelecida, pese embora os acordos terem sido concretizados com os habituais países, exceptuando-se a Letônia (país com o qual foi estabelecido um Acordo sobre Cooperação Desportiva), a República Tcheca (promoção de um programa de intercâmbio) e a Romênia (Acordo de Comércio e Cooperação Económica).

No quadro mais tradicional do relacionamento do Brasil, destaca-se a articulação da relação com a França (além de abrir o setor agrícola na Embaixada em Paris foi estabelecido um Memorando de Entendimento entre empresas brasileiras e francesas, Shell e Cosam); a Itália (através de um Memorando de Entendimento sobre Cooperação Desportiva e sobre Cooperação no sector de infra-estruturas); Portugal (através do Protocolo de Cooperação Técnica entre o Estado do Rio de Janeiro e Portugal, na área de saneamento; o Acordo de cooperação para a produção de bio-combustível entre a AICEP, a Galp e a Petrobras; e o Memorando de Entendimento entre o MCT do Brasil e o MCTES de Portugal, para a pesquisa e produção de hidro-carbonetos em águas profundas no Atlântico) e o Reino Unido (com o qual foi firmado um

23 Remarks by President Van Rompuy at the 4th EU-Brazil Business Forum, Brasília, 14 de Julho de 2010. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115814.pdf.

24 IV EU-Brazil Business Summit, EU-Brazil Partnership Cooperation Strategies for Enhancing Bilateral Relations. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/2010-07-14-joint-declaration-bs_en.pdf

Memorando de Entendimento sobre Cooperação para desenvolver legados econômico, comercial e de reputação como anfitriões das Olimpíadas). De referir ainda o Acordo na área da Defesa (para o projecto do KC390 da Embraer) com a Itália e a República Tcheca e ao qual Portugal se juntou com uma declaração de intenções.

No quadro das relações do Brasil com os Estados-membros podemos analisar também as visitas oficiais²⁵ que foram realizadas, durante o ano de 2010, pelo Presidente e pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil aos países da União Europeia e o inverso. Ao contrário dos anos anteriores, 2010 foi marcado por uma atividade menos intensa do Presidente Lula da Silva, consequência talvez do quadro eleitoral brasileiro. O Presidente Lula não efetuou qualquer visita oficial aos Estados-membros da UE, embora tenha recebido o Rei da Suécia. Registe-se que em 2009 Lula tinha estado em visita oficial à Bélgica e à Alemanha (assim como à Turquia e à Ucrânia), e tinha recebido o Primeiro-ministro da Holanda e do Reino Unido e o Presidente da França. Ainda assim, em 2010, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, fez um périplo por cinco países da União Europeia (Áustria, Bulgária, Estônia, Polónia e Romênia) deslocando-se ainda à Bósnia, Sérvia e Turquia, e recebeu o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Hungria e o Primeiro-ministro italiano. É de assinalar que as relações do Brasil com a Europa não se restringem somente aos Estados-membros da UE, conforme evidenciam as visitas oficiais realizadas por Lula da Silva e por Celso Amorim, o que está intimamente relacionado com o pragmatismo da política externa brasileira.

25 Informação recolhida e tratada a partir dos dados disponibilizados em: Ministério das Relações Exteriores – Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010, Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/at_download/file. Ministério das Relações Exteriores – Visitas internacionais e nacionais do Ministro Celso Amorim e visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros ao Brasil - 2003 a 2010, Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-e-nacionais-do-ministro-celso-amorim-e-visitas-de-ministros-de-negocios-estrangeiros-ao-brasil-2003-a-2010/at_download/file

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Parceria Estratégica UE-Brasil é importante para as duas partes, embora tenha significados diferentes para cada um dos dois atores. Para o Brasil, a Parceria Estratégica representa um reconhecimento importante do seu estatuto como a principal potência da América do Sul e permite a projeção da sua imagem internacional. Para a UE, a Parceria com o Brasil significa um passo relevante no desenvolvimento das parcerias com o conjunto das potências emergentes e representa a formalização de uma relação “especial” com o Brasil. Na verdade, a actuação externa do Brasil é caracterizada sobretudo pelo *soft power*, do mesmo modo que a política externa da UE. Nesse sentido, a relação com a UE permite que o Brasil amplie os domínios onde é mais capaz: o ambiente e as alterações climáticas; as energias renováveis ou alternativas e o comércio, nomeadamente de matérias-primas.

Apontar para uma agenda comum implica destacar esses domínios, onde é possível conciliar interesses e articular objetivos, valorizando as principais vantagens de cada um dos actores. Mas, olhando para a UE e para o Brasil como actores globais, exige-se mais da sua parceria através do aprofundamento do diálogo e da cooperação noutras áreas, nomeadamente ao nível da segurança, como aliás o Plano de Acção prevê. A UE e o Brasil estão localizados em espaços geográficos distintos mas contíguos, e partilham interesses comuns tanto nos espaços regionais de um e de outro, como noutras áreas regionais. O continente africano²⁶, palco de atenções partilhadas pela UE e pelo Brasil, tanto na dimensão continental como marítima, é um exemplo onde se poderia incrementar uma cooperação mais estreita ao nível da segurança.

Fazer o balanço das Presidências espanhola e belga leva-nos a sublinhar as principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, que se revelaram de formas distintas em cada um dos casos. A primeira, foi uma presidência de

26 No balanço da política externa brasileira do período 2003-2010, apresentado pelo governo brasileiro, realçam-se, dentre os resultados obtidos ao nível da ciência, tecnologia e inovação nas relações com a Europa, as «conversações com Portugal para a realização, possivelmente em 2011, da I Comissão Mista Luso-Brasileira de Cooperação Científica e Tecnológica, que deverá explorar dentre outros, projeto de programa de pesquisa sobre o Atlântico Sul no formato trilateral (América-Europa-África)». Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2011>.

transição onde a Espanha teve de se empenhar decisivamente para conseguir ainda impor a sua agenda na dimensão ibero-americana e mediterrânica contra a tendência para a concentração dos poderes da presidência do Conselho nas novas instituições. A segunda acelerou essa concentração europeia e o novo quadro institucional pôde assegurar o exercício da presidência rotativa num quadro de paralisia interna da Bélgica. Mas, tanto numa como noutra, as relações com o Brasil estiveram presentes. Em todo o caso, parece ser ainda cedo para ter um modelo, e avaliar as “consequências” da lógica de funcionamento imposta pelo Tratado de Lisboa.

Assim, como pudemos verificar, no caso específico das relações da UE com o Brasil, foi possível assinalar algo de concreto em 2010, como a conclusão do Acordo sobre aviação civil e vistos, embora só tenha sido assinado em 2011, e, em particular, a cooperação trilateral com Moçambique, na área específica do desenvolvimento de bio-energia. Para que a parceria Brasil-UE reflita profundamente o seu significado “exclusivo”, será fulcral que as ambições estratégicas definidas no plano de ação sejam transformadas em acções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV – *Joint Study: The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. CEPS, Egmont e European Policy Centre, Setembro 2010. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1150_epc_egmont_ceps_-_treaty_of_lisbon.pdf

BARROSO, José Manuel Durão – Conferência de Imprensa da IV Cimeira UE-Brasil, SPEECH/10/391, Brasília, 14 de Julho de 2010, p. 2. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/391&format=PDF&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>

BEKE, Mike – «Review of the Belgian rotating presidency: from political to administrative leadership», ARI 16/2011, Real Instituto Elcano, 27 de Janeiro de 2011, p. 2. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5011e480459281f78e1dcf5e7489e10f/ARI16-2011_Beke_Belgian_Rotating_Presidency_Political_Administrative_Leadership.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5011e480459281f78e1dcf5e7489e10f

CHOPIN, Thierry e LEFEBVRE, Maxime – «Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad?» In The Brookings Institution, 6 de Janeiro de 2010. Consultado a 11 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0106_european_union_chopin/0106_european_union_chopin.pdf

Conselho da União Europeia, IV Cimeira UE-Mercosul, Comunicado conjunto, 17 de Maio de 2010, Madrid. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114486.pdf

Conselho da União Europeia, IV European Union-Brazil Summit Joint Statement, Brasília, 14 de Julho de 2010. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf

Conselho da União Europeia, IV European Union-Brazil Summit Joint Statement, Brasília, 14 de Julho de 2010, p. 11. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf

Conselho da União Europeia, Remarks by President Van Rompuy at the 4th EU-Brazil Business Forum, Brasília, 14 de Julho de 2010. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115814.pdf

General Secretariat of the Council of the EU – Information Note, Treaty of Lisbon, Dezembro de 2009, Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf

KACZYŃSKI, Piotr Maciej e BROIN, Peadar ó – «Two new leaders in search of a job description», In CEPS, 25 de Novembro de 2009. Consultado a 11 de Fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/two-new-leaders-search-job-description>

Karel De Gucht, Comissário da UE para o Comércio, visita o Brasil e a Argentina para tratar das negociações comerciais UE-Mercosul. Disponível em: http://ec.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2010/20100913_01_pt.htm

Lisboa: as dúvidas ainda sem resposta», In *Relações Internacionais* n.º 25, Lisboa: IPRI-UNL, Março 2008, pp. 5-11

MALAMUD, Andrés. “Between Wishful Thinking and Late Realism”, In *EUSA Review*, vol. 23, n.º 1, Inverno 2010. Disponível em: http://www.eustudies.org/publications_review_winter10.php#list-4

MEDEIROS, Marcelo de Almeida e LEITÃO, Natália - «Bridge over waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980-2008)», In MARTINS, Estevão C. de Rezende e SARAIVA, Miriam Gomes – *Brasil-União Europeia-América do Sul, Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, pp. 12-39.

Ministério das Relações Exteriores – Balanço de política externa 2003-2010, Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>

Ministério das Relações Exteriores – Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010, Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/at_download/file

Ministério das Relações Exteriores – Visitas internacionais e nacionais do Ministro Celso Amorim e visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros ao Brasil - 2003 a 2010, Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-e-nacionais-do-ministro-celso-amorim-e-visitas-de-ministros-de-negocios-estrangeiros-ao-brasil-2003-a-2010/at_download/file

MOLINA, Ignacio. “‘Innovar Europa’ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010”, ARI 115/2010, Real Instituto Elcano, 5 de Julho de 2010. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ea18fd0043192923b165f15cb2335b49/ARI115-2010_Molina_innovar_Europa_primer_balance_presidencia_espanola_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ea18fd0043192923b165f15cb2335b49

«Pacto Mercosul-UE não será concluído em 2011, diz comissário», In Estado de S. Paulo, 7 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/not_54091.htm

SARAIVA, Miriam Gomes. “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”. In *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (1), 2004, pp. 84-111.

Secretariado-geral do Conselho da UE – Nota informativa sobre o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Serviço Europeu de Acção

Externa, Novembro de 2009. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_PT.pdf

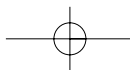
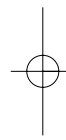
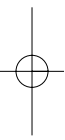
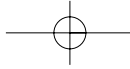
Secretariado-geral do Conselho da UE – Nota informativa sobre o Presidente do Conselho Europeu, , Novembro de 2009. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-President_of_the_EC_PT.pdf

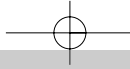
Servico Europeu de Accao Externa, Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan, Rio de Janeiro, 22 de Dezembro de 2008. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf

SOLA, Natividad Fernández y BLANCO, Alicia Sorroza. “La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010”, ARI 82/2010, Real Instituto Elcano, 6 de Maio de 2010. Consultado a 09 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dee3d080426140b1aa3fabbbafb9a558/ARI82-2010_Fernandez_Sola_Sorroza_politica_exterior_presidencia_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dee3d080426140b1aa3fabbbafb9a558

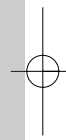
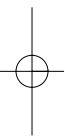
VAÏSSE, Justin. “Thank You, President Obama”. In *International Herald Tribune*, 5 de Fevereiro de 2010. Consultado a 9 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.brookings.edu/opinions/2010/0205_obama_european_union_vaisse.aspx

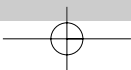
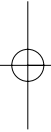
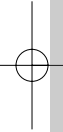
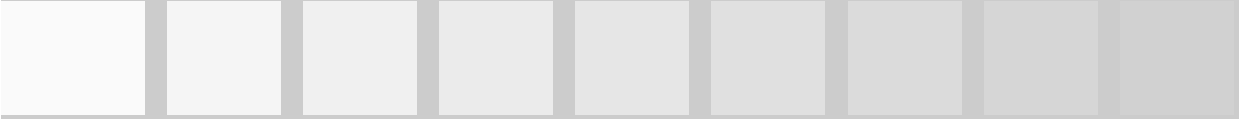
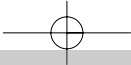
IV EU-Brazil Business Summit, EU-Brazil Partnership Cooperation Strategies for Enhancing Bilateral Relations. Consultado a 31 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/2010-07-14-joint-declaration-bs_en.pdf





AGENDA PARA O MEIO AMBIENTE





A COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E BRASIL NA AGENDA DA MUDANÇA CLIMÁTICA

Arnold Jacques de Dixmude¹

INTRODUÇÃO

Brasil e União Europeia sempre foram atores essenciais na crescente conscientização e mobilização política mundial que ocorreu a partir do início da década de 1980 no que diz respeito ao aumento dos desafios ambientais globais. A “Cúpula da Terra” sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi um marco importante desse processo, pois, pela primeira vez², foram lançados três grandes acordos multilaterais sobre questões ambientais globais, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas: a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (UNFCCC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção de Combate à Desertificação e Degradação do Solo (UNCCD).

Tendo em vista o papel crucial que as florestas tropicais reconhecidamente desempenham na regulação regional do ciclo da água e do clima, bem como no equilíbrio global das emissões de gases causadores do efeito estufa, além de abrigar a principal parcela da biodiversidade do mundo, elas chama-

-
- 1 Assessor para assuntos de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Delegação da União Europeia em Brasília.
 - 2 Obviamente, alguns acordos internacionais sobre questões ambientais já existiam antes dessas três convenções do Rio de Janeiro. Mas eles costumavam tratar de questões específicas, ao passo que as convenções do Rio são os primeiros acordos multilaterais a tratar de questões globais mediante uma abordagem abrangente.

ram fortemente a atenção da comunidade internacional, tanto mais que o desmatamento começou a aumentar dramaticamente a partir das décadas de 1970-1980. Ao conter a maior floresta tropical do mundo, a bacia amazônica era, obviamente, o objeto de maior preocupação e interesse, cabendo ao Brasil o papel de principal parte interessada.

Tratar da questão da mudança climática significa, de início, tentar manter a concentração dos gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera próxima abaixo de um limite máximo aceitável, de modo que a temperatura média global não aumente numa amplitude que comprometeria seriamente as oportunidades de desenvolvimento do mundo. A opinião científica dominante, expressa pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), fixa esse limite em dois graus centígrados em comparação com o nível pré-industrial. Isso é chamado de mitigação e só poderia ser efetivamente alcançada através da implementação de um conjunto abrangente de ações em todos os setores e envolvendo todos os atores. Em um país como o Brasil, o componente uso da terra/mudança de uso da terra constitui uma proporção importante. De acordo com a primeira Comunicação Nacional do Brasil apresentada à UNFCCC em 2004 (mas com base em dados de 1994), as mudanças no uso da terra eram responsáveis por mais de 55% das emissões de gases de efeito estufa do país³. Esses dados levavam em conta todos os biomas do Brasil, mas o desmatamento na floresta amazônica, devido à sua enorme concentração de biomassa e potencial de seqüestro de carbono, era obviamente – e ainda é – de longe a principal fonte de emissões. Portanto, a colaboração de doadores internacionais ao Brasil, inclusive a UE, voltava-se essencialmente a apoiar o país em seus esforços para combater o desmatamento na Amazônia.

Este artigo analisa o que tem sido a cooperação da União Europeia com o Brasil na agenda do clima nos últimos vinte anos. Em primeiro lugar, analisamos o auxílio prestado pela Comissão Europeia, em nome da UE, através de diferentes canais de ajuda, desde o início da década de 1990 até agora. Em seguida, fazemos um levantamento da cooperação de alguns Estados-Membros da UE, através dos respectivos acordos de cooperação bilateral com o país anfitrião.

3 825 MT CO₂-eq., de um total de 1,525 MT CO₂-eq. (Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2004, MCT).

A COOPERAÇÃO NOS ANOS 1990 E INÍCIO DA DÉCADA DE 2000

É no contexto acima descrito que, em resposta à iniciativa tomada pelo (ex) grupo dos sete países mais industrializados (G7) em suas cúpulas anuais anteriores (Houston em 1990 e Genebra em 1991) e como resultado da Conferência de 1992 no Rio de Janeiro, o governo do Brasil criou o “Programa Piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil”, mais conhecido pela sigla PPG7. Este é, até agora, o maior programa multilateral do mundo para a proteção de florestas. Seu alcance geográfico cobria as florestas tropicais, tanto a Floresta Amazônica como a Mata Atlântica do Brasil. Além dos países membros do G7 (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), a Comissão Europeia e a Holanda também estavam entre os colaboradores, enquanto o governo do Brasil dava sua contrapartida nacional. A maioria dos fundos externos foi canalizada através de um “Fundo Fiduciário da Floresta Tropical”, cuja gestão foi confiada ao Banco Mundial. No entanto, algumas contribuições dos países ao PPG7 também foram diretamente financiadas por suas próprias agências de desenvolvimento.

Como um todo, o PPG7 foi implementado em duas fases e teve a duração de 17 anos (encerrou-se oficialmente em setembro de 2009, embora alguns fundos remanescentes ainda sejam utilizados pelo Ministério do Meio Ambiente para concluir alguns projetos até julho de 2011). Ele reuniu um total de 463 milhões de dólares. A União Europeia – isto é, a Comissão Europeia (CE) e cinco Estados-Membros – contribuíram com mais de 75%, sendo os dois maiores financiadores a Alemanha (221 milhões) e a CE (69 milhões).

O objetivo geral do PPG7 era “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, em conformidade com os objetivos de desenvolvimento do Brasil, através da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável que contribuam para a redução continuada das taxas de desmatamento”. O programa-piloto deveria alcançar quatro objetivos específicos: (1) demonstrar a compatibilidade de objetivos ambientais e econômicos nas florestas tropicais; (2) ajudar a preservar seus enormes recursos genéticos; (3) diminuir a proporção das florestas tropicais nas emissões globais de GEE; (4) fornecer um exemplo significativo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em questões ambientais globais. O componente de mudança climática nesse programa de combate ao desmatamento já era, portanto, explícito.

Na verdade, esse PPG7, dado o seu tamanho, era uma arquitetura complexa de uma série de projetos que foram articulados em torno de cinco eixos principais de ação: (1) experiências inovadoras de gestão sustentável; (2) conservação de áreas protegidas; (3) fortalecimento institucional; (4) pesquisa científica e (5) monitoramento, inventário e difusão.

Pode-se dizer que o PPG7 estabeleceu uma base sólida sobre a qual a maioria das políticas ambientais no Brasil foi construída e implementada. De um modo geral, as instituições públicas e os organismos envolvidos na proteção e gestão das florestas foram significativamente reforçados, em âmbito federal, estadual e municipal. Criou-se um grande número de organizações da sociedade civil que se integraram ao processo. As ONGs e as redes de movimentos sociais na Amazônia e na Mata Atlântica estão agora mais estruturadas e mais capazes de participar dos debates sobre políticas públicas e implementar projetos.

O PPG7 também contribuiu para a modernização de muitos centros de pesquisa, o que permitiu o desenvolvimento de novos sistemas de monitoramento.

Sob o impulso do PPG7, a descentralização das políticas de gestão ambiental e o fortalecimento de órgãos especializados nos estados da Amazônia melhoraram a capacidade de gestão no campo. O programa também lançou abordagens regionais inovadoras da conservação da biodiversidade, com o conceito de “corredores ecológicos” proposto para a Amazônia e a Mata Atlântica, bem como a “Reserva Extrativista” (RESEX), uma verdadeira área protegida “de baixo para cima” que desempenha um papel muito importante para dar às comunidades tradicionais (não-indígenas) um verdadeiro estatuto e a segurança do uso da terra.

Mais de duzentos projetos de demonstração, envolvendo mais de 250 mil agricultores familiares, possibilitaram a elaboração de políticas de desenvolvimento sustentável mais adaptadas às circunstâncias locais. O PPG7 constituía igualmente um espaço onde os países do Norte e do Sul tratavam juntos dos problemas ambientais globais, o que proporcionou uma grande experiência de governança global.

Devido ao seu caráter piloto, o PPG7 sofreu dificuldades de coesão, ligadas a uma ampla dispersão em um número bastante grande de projetos, o que tornou difícil uma consistência melhor e a integração de todos os seus componentes. Além disso, a tendência dentro do governo brasileiro de manter o

setor ambiental isolado e marginalizado também impediu que o PPG7 atingisse plenamente seus impactos potenciais, por falta de diálogo e cooperação com outros setores do governo e agentes privados. A dinâmica e a natureza das forças motrizes do desmatamento não foram suficientemente identificadas e analisadas. Por exemplo, o PPG7 ignorou em larga medida partes interessadas como os criadores de gado e madeireiros. Por esses motivos, o desmatamento continuou a taxas preocupantes, atingindo o seu pico em 2003-2004, com uma perda de mais de 27 mil km² no bioma amazônico⁴.

Uma melhor integração dos programas do próprio governo, como o Programa Nacional de Florestas (PNF), o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), teria levado a uma melhor absorção do potencial de replicação do PPG7. A complexidade dos processos de tomada de decisão do PPG7 também foi um freio em sua implementação, devido às regras e aos procedimentos burocráticos de cada agência doadora que se sobrepunham aos das instituições públicas brasileiras.

Não obstante, reconhece-se que o PPG7 foi uma base decisiva a partir da qual se construíram as principais políticas atuais do governo para a Amazônia, tais como: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, criado em 2000 (SNUC), o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), lançado em 2002, o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), elaborado em 2004 e atualizado em 2009, após o lançamento do abrangente Plano da Amazônia Sustentável (PAS) em 2008. O PPG7 também permitiu que o Ministério do Meio Ambiente aumentasse significativamente suas capacidades humanas e técnicas para se tornar o que é agora.

Seria possível dizer que, embora não exista necessariamente uma relação direta entre elas, duas diferentes dinâmicas coincidiram para reforçar a consciência e a capacidade ambiental no Brasil durante a década de 1990 e a virada do século: o alicerce sólido criado pelo PPG7, como explicado acima, e os movimentos sociais provenientes da luta dos seringueiros da Amazônia pelo direito à terra e ao uso de seus recursos. Esses movimentos cresceram particularmente no estado do Acre, com o surgimento de dois líderes que se tornaram personagens emblemáticos para o setor ambiental no Brasil e mesmo fora do país: Chico Mendes (assassinado em 1986, mas cuja memória perma-

4 Projeto PRODES, monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>

nece fortemente relacionada aos resultados obtidos pelos movimentos socioambientais) e Marina Silva, que viria a ser senadora, depois ministra do Meio Ambiente, no período 2002-2008, e cuja ação seria fundamental para a elaboração e o lançamento das políticas acima mencionadas.

Paralelamente ao avanço do PPG7 que, vale lembrar, se estende pela maior parte das décadas de 1990 e 2000, o debate internacional, a conscientização e o conhecimento científico sobre a mudança climática cresceram consideravelmente. Na terceira Conferência das Partes da UNFCCC, a comunidade internacional, pela primeira vez, concordou com um compromisso legal que obriga os países mais industrializados – aqueles que estão listados no Anexo I da Convenção-Marco – a diminuir suas emissões de GEE em comparação com o nível atingido em 1990 – ainda que em uma porcentagem modesta (5,2% em média para os países do Anexo I, 8% para a UE (com quinze Estados-membros na época)). Esse compromisso é conhecido como o Protocolo de Quioto, cujo período de aplicação vai até ao final de 2012. Com base nisso, desenvolveu-se uma arquitetura considerável de regras, disposições e medidas. Entrementes, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – criado em 1989, ou seja, antes da UNFCCC – divulgou quatro relatórios abrangentes que contribuíram criticamente para aperfeiçoar a base científica das políticas climáticas vindouras.

DO INÍCIO DA DÉCADA DE 2000 ATÉ HOJE

A União Europeia – anteriormente Comunidade Econômica Europeia (CEE) – e o Brasil estão vinculados por relações diplomáticas desde maio de 1960. Embora o primeiro Acordo de Cooperação entre o Brasil e a CEE tenha sido assinado em 1982, lançando as bases para uma cooperação econômica, industrial e de desenvolvimento entre as partes, toda a cooperação UE-Brasil dos últimos vinte anos se baseia no Acordo-Quadro de Cooperação, assinado em 29 de junho de 1992 e que entrou em vigor, após ter sido ratificado pelo Congresso Nacional, em maio de 1995. Esse acordo constitui a base legal que tornou possível, entre outras, as contribuições para o PPG7, bem como todos os compromissos posteriores de cooperação bilateral.

O acordo-quadro define as orientações gerais para a consolidação da cooperação em vinte áreas, entre elas: economia, comércio, integração regional, indústria, energia, agricultura e silvicultura, saúde pública, desenvolvimento

social, formação e etc. O meio ambiente está, obviamente, entre essas áreas, embora sem uma referência explícita à mudança climática (que em 1992 ainda não era um tema quente como se tornou na década de 2000). Não obstante, o acordo expressa a vontade de ambas as partes de “procurar conciliar a necessidade de desenvolvimento econômico e social com a necessidade de proteção da natureza, dedicando especial atenção às camadas mais desfavorecidas da população, ao ambiente urbano e à proteção de ecossistemas como as florestas tropicais”. O acordo-quadro de cooperação também instituiu a Comissão Mista Brasil-UE, que coordenaria e avaliaria periodicamente as atividades, bem como forneceria orientação para intensificar e diversificar a cooperação, além de promover a expansão do comércio.

Como pertence à categoria dos países de renda média superior, o Brasil é elegível para a cooperação para o desenvolvimento, no sentido da “Ajuda Oficial ao Desenvolvimento” (AOD), de acordo com os critérios e as definições do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE)⁵. Portanto, a cooperação entre a UE e o Brasil se materializa em fluxos significativos de fundos não-reembolsáveis ??por meio de diferentes instrumentos financeiros que são gerenciados pelo escritório de cooperação externa da UE, a EuropeAid. A antiga rubrica orçamental “ALA” que canalizava o orçamento de cooperação para o desenvolvimento com a Ásia e a América Latina foi integrada, a partir de 2007, junto com várias outras rubricas orçamentais anteriores, em um único instrumento multiprograma, o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (DCI)⁶.

A cooperação bilateral

Depois que os desembolsos para PPG7 foram todos comprometidos e concluídos, o Brasil e a Comissão Europeia (CE) elaboraram outro programa de cooperação plurianual para o período seguinte de cinco anos (2002-2006).

5 Lista do CAD de recipientes de AOD. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>

6 Regulamentação (EC) Nº. 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro de 2006 que cria um instrumento de financiamento para a cooperação ao desenvolvimento. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_en.htm

Esse “Documento de Estratégia por País” (DEP) incluía um “Programa Indicativo Nacional” (PIN) que continuaria a dedicar uma parte das verbas disponíveis ao Brasil para prosseguir a cooperação ambiental, como uma ação “pós-PPG7”.

Isso coincidiu com a importância atribuída pelo governo federal brasileiro, no âmbito do Plano Amazônia Sustentável, à problemática da rodovia BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, atravessando a metade norte do Mato Grosso e a metade sul do Pará. Em particular, este último trecho foi objeto de atenção especial do Ministério do Meio Ambiente, já que o “Plano de Aceleração do Crescimento” (PAC), a principal política de desenvolvimento econômico do governo federal no segundo mandato do presidente Lula, planejava terminar a pavimentação da rodovia BR-163 em seu trecho paraense até as margens do rio Amazonas, em Santarém, a fim de proporcionar um canal mais rápido de exportação para a importante produção de soja e carne bovina do Mato Grosso. Mesmo considerando os benefícios econômicos e sociais que uma estrada pavimentada pode trazer para a região, este plano de infraestrutura deve causar um forte impacto sobre o meio ambiente, pois pode aumentar a colonização daquela região e levar a um aumento do desmatamento, se não forem tomadas medidas de prevenção adequadas. Isso levou o governo a lançar o Plano “BR-163 Sustentável”, que envolve a colaboração entre um grande número de ministérios (Meio Ambiente, Agricultura, Reforma Agrária, Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, Defesa, Justiça, com a coordenação geral da Casa Civil).

Em 2006, enquanto se criava o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma Lei instituía os “Distritos Florestais Sustentáveis”, que permitiriam ao Governo Federal desenvolver um plano integral de uso da terra e zoneamento nesses distritos, o qual incluía a concessão de áreas de florestas públicas a empresas privadas, desde que estas observassem práticas de gestão florestal sustentável, claramente definidas em um plano de gestão. O primeiro distrito a ser criado cobriria uma grande área em ambos os lados da BR-163, em torno das cidades de Itaituba e Santarém. O apoio externo que a CE havia colocado à disposição do MMA através do PIN 2002-2006 foi providencial para apoiar o processo que se iniciava. A abordagem proposta pela CE significava integrar três componentes complementares que são essenciais para gerir adequadamente os recursos naturais de forma sustentável e controlar efetivamente o avanço do desmatamento. Além de for-

talecer o SFB na implementação de um sistema de concessões no Distrito Florestal Sustentável, a intervenção da CE visa apoiar o desenvolvimento de estratégias de produção confiáveis e adaptadas a fim de permitir que os habitantes locais, entre eles as comunidades tradicionais, aumentem seus ganhos com o uso sustentável de produtos florestais. Em terceiro lugar, esse projeto também oferece um apoio significativo ao fortalecimento das organizações locais da sociedade civil, ou seja, de ONGs regionais e associações de moradores, para que possam melhorar sua capacidade de acesso aos benefícios das diferentes políticas sociais públicas, bem como exercer um papel de fiscalização das ações das autoridades públicas.

O novo documento de programação multianual – DEP-PIN 2007-2013 – da cooperação bilateral entre a Comissão Europeia e o governo do Brasil também dedica uma parte significativa de seus fundos a uma prioridade ambiental: “promover a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável”. Nesse documento também continua a ser o objetivo duplo geral controlar o desmatamento em biomas brasileiros ao mesmo tempo em que se reduz a pobreza, como uma medida essencial para ajudar o Brasil a reduzir suas emissões de GEE, preservando ao mesmo tempo sua notável mega-biodiversidade e assegurando a sustentabilidade socioambiental para suas populações mais vulneráveis.

Entre 1996 e 2005, uma média de 19.625 km² foram desmatados a cada ano, o que pode representar, de acordo com a densidade variável de biomassa em floresta tropical, um montante entre 1,96 e 5,88 bilhões de toneladas de CO₂-eq que foram lançadas à atmosfera nesses dez anos⁷.

Outros dois projetos foram desse modo confiados ao Ministério do Meio Ambiente, os quais mantêm uma certa lógica geográfica e uma complementaridade em relação ao projeto “BR-163”. Com efeito, essas três ações da CE tem por alvo uma região contínua situada na metade sul do Pará, da área de influência da rodovia BR-163 (primeiro projeto) até uma seção da bacia do rio Xingu (segundo projeto), através da região de Terra do Meio (terceiro projeto).

Além disso, elas também tem por objetivo contribuir para as políticas públicas federais empreendidas pelo governo e reforçá-las. Em 2004, foi lan-

7 De acordo com estimativas, isso varia de 100 a 300 toneladas de CO₂-eq. por hectare de floresta tropical

çado um grande plano de ação para prevenir e combater o desmatamento no bioma da Amazônia, que também engloba a ação coordenada de diversos ministérios federais e secretarias estaduais. Um dos eixos de atuação era a concentração de esforços em uma lista de 43 municípios selecionados, pertencentes principalmente aos estados do Pará e Mato Grosso, onde ocorreu a maior parte do desmatamento. Entre esses municípios, o de São Félix do Xingu mereceu a triste fama de ser o mais problemático. O governo brasileiro propôs então à UE que investisse em uma ação-piloto que faria um pacto no município envolvendo todas as partes interessadas que desempenham um papel significativo na questão do desmatamento. Esse município tem 84.212 km², o que o torna um dos maiores municípios do mundo. Embora a metade de seu território seja coberta por terras indígenas oficializadas, ou seja, que se beneficiam de um estatuto de proteção claro, o restante do município é uma das áreas mais conturbadas de toda a Amazônia em termos de especulação imobiliária e invasões, muitas vezes estreitamente relacionadas com a incidência de desmatamento.

A ação, que só começou suas operações no final de 2010, visa proporcionar ao município meios e instrumentos adequados para melhor acompanhar e controlar o desmatamento, bem como recuperar áreas já desmatadas e degradadas. Um componente essencial dessa intervenção é contribuir para recuperar o passivo de posse de terra do município, regularizando a situação de propriedades rurais particulares, incluindo a aplicação efetiva da legislação ambiental, como a obrigação de observar um certo padrão de utilização das terras – que, entre outras coisas, determina que uma proporção de 80% da propriedade deve continuar a ser coberta por vegetação nativa, a chamada “reserva legal” – e registrá-la.

Um terceiro projeto financiado pela CE intervém justamente entre o projeto da BR-163 e o de São Félix do Xingu. Embora visando o mesmo objetivo geral que é deter o desmatamento, ele vai ao encontro de outra política do governo, embora complementar, que é o Plano Nacional de Áreas Protegidas e a implementação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Esse Plano Nacional, lançado em 2004 como resposta ao Programa de Trabalho da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), define como objetivo cobrir até 30% do bioma da Amazônia, com áreas protegidas e 10% dos demais biomas do país. Até agora, esse objetivo foi quase atingido no que diz respeito ao bioma amazônico, e está entre os resultados positivos que

o Brasil pôde informar à 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em outubro de 2010, em Nagoya, Japão. Atualmente, existem 311 unidades de conservação⁸ na região da Amazônia Legal⁹, totalizando uma área de 110 milhões de hectares, ou seja, 22% do território¹⁰. Outros 108 milhões de hectares também estão protegidos sob o estatuto de terra indígena, o que aumenta a porcentagem de área protegida na Amazônia Legal para 40%.

O programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) contribuiu muito para este resultado. Lançado em 2002 e contando com fundos consideráveis de fontes públicas nacionais (orçamento federal), de fontes privadas e fontes internacionais (principalmente a cooperação alemã), é atualmente o maior programa de conservação da biodiversidade no país e visa a criação de unidades de conservação com mais de 50 milhões de hectares no bioma amazônico até 2012.

Até agora, as áreas protegidas foram significativamente eficazes na redução do desmatamento. Os mapas do desmatamento mostram claramente que as Unidades de Conservação (UC) e as Terras Indígenas (TI) permanecem em grande medida poupadas. Não obstante, as UCs estão passando por dificuldades. A política em favor das Unidades de Conservação que foram criadas, especialmente na região amazônica, carece muitas vezes de implementação efetiva, de modo que elas não proporcionam proteção adequada e nem sempre são respeitadas pela população. Sua vulnerabilidade à degradação poderia até aumentar se forças motoras bem conhecidas de desmatamento, tais como a especulação fundiária, provavelmente aumentassem. A falta da presença e da eficácia das autoridades públicas, a falta de existência física e visibilidade da UC no campo e a falta de participação na gestão da UC, bem como a falta de acesso aos seus benefícios para as comunidades florestais locais, estão entre as causas identificadas dessa vulnerabilidade. Estas são as questões que o projeto da CE visa enfrentar na região conhecida como Terra do Meio.

-
- 8 132 unidades de conservação são geridas pelo governo federal, 179 pelos estados brasileiros.
- 9 A região da “Amazônia Legal” inclui os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia, Pará, Mato Grosso, Tocantins e uma parte do Maranhão. Ela abrange um pouco mais do que 500 milhões de hectares e também inclui partes pequenas dos biomas do cerrado e do pantanal em seu extremo sul e sudeste.
- 10 Instituto Socioambiental, monitoramento das áreas protegidas na Amazônia Legal, última atualização em 05/04/2010.

Onze Unidades de Conservação – com intensidades diferentes de proteção e pertencentes ao nível federal, bem como ao nível estadual do Pará – estão cobertas por esse projeto, representando uma área total de 10,5 milhões de hectares. Junto com as dezenove Terras Indígenas existentes na região, essa área contém o segundo maior conjunto contínuo de áreas protegidas no Brasil.

Enquanto que a dotação do DEP-PIN 2002-2006 dedicava 6 milhões de euros, de um montante total de 63 milhões, para o meio ambiente (projeto “BR-163”), cerca de 30% do DEP-PIN atual vão para projetos ambientais (18,3 milhões de 61 milhões de euros). Como 11,9 milhões já estão empenhados nos projetos “São Félix do Xingu” e “Terra do Meio”, um montante adicional de 6,4 milhões permanece disponível para uma nova intervenção, a ser decidida pelo Ministério do Meio Ambiente, em coordenação com a Agência Brasileira de Cooperação e a Delegação da UE.

O foco dessa cooperação ambiental UE-Brasil em relação ao desmatamento justifica-se ainda mais pelo compromisso voluntário de redução de GEE assumido pelo Brasil na COP 15 de Copenhague, que depois se tornou juridicamente vinculativa no país, através da adoção de uma Lei sobre Mudança Climática, em 29 de dezembro de 2009. Até 2020, o país pretende reduzir suas emissões em 36,1 a 38,9% em relação ao aumento que seria esperado de acordo com um cenário *business-as-usual*. Embora onze “medidas de mitigação nacionalmente apropriadas” (NAMA) tenham sido identificadas na lei, abrangendo vários setores (florestas, agricultura, indústria, energia), mais da metade do esforço de mitigação prometido tem um alvo em particular, que é reduzir o desmatamento no bioma da Amazônia em 80% até 2020, em comparação com a taxa média anual de desmatamento de 1996-2005, que foi de 19.625 km². Os resultados muito animadores dos últimos dois anos de monitoramento mostram que o país parece estar no bom caminho para atingir efetivamente esta meta.

Cooperação temática

A cooperação bilateral direta entre a Comunidade Europeia e o Brasil é complementada por uma cooperação indireta que segue objetivos e orientações estabelecidos em programas temáticos (cada um dos quais é um componente do DCI). Um desses, chamado “Programa Temático para Meio Ambiente e Gestão Sustentável de Recursos Naturais incluindo a Energia” (ENRTP),

foi criado em 2007 com a fusão das antigas rubricas orçamentárias “Florestas Tropicais em Países em Desenvolvimento” e “Meio Ambiente em Países em Desenvolvimento”. Este programa destinou uma média anual de 117 milhões de euros para co-financiar ações de desenvolvimento em todo o mundo em 2007-2010.

O programa temático destina-se a complementar e suplementar medidas na área do meio ambiente, dos recursos naturais e da energia sustentável no âmbito de projetos nacionais, regionais ou multinacionais. Está projetado em torno de cinco prioridades:

- Ajudar os países em desenvolvimento a fazer mais progressos na integração da sustentabilidade ambiental à tomada de decisões e às políticas de desenvolvimento (um alvo relativamente negligenciado do sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio) e, desse modo, apoiar a realização de todos os Objetivos do Milênio, promovendo a capacitação, apoiando a participação da sociedade civil e desenvolvendo abordagens inovadoras;
- Promover a implementação de iniciativas da UE e dos compromissos acordados (inclusive aqueles definidos por Acordos Ambientais Multilaterais) sobre o meio ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a eficiência dos recursos, energia em nível internacional e regional e através de fronteiras nacionais;
- Melhorar a integração ambiental e promover a coerência das políticas da UE que afetam países terceiros através de um trabalho metodológico e melhoria da expertise;
- Promover as políticas ambientais da UE no estrangeiro, através do fortalecimento da governança, da negociação e do monitoramento ambiental internacional, do auxílio ao funcionamento de acordos ambientais multilaterais e outros processos, apoiando o desenvolvimento da política internacional coerente através dos três pilares do desenvolvimento sustentável;
- Promover opções de energia renovável, em particular mediante o apoio institucional e a assistência técnica, a criação de um marco legislativo e administrativo propício aos investimentos e negócios e o incentivo à cooperação regional.

O programa é implementado através de convites à apresentação de propostas que são acessíveis a um número muito grande de organizações da sociedade civil, ou através de projetos dirigidos que se destinam geralmente a

ser executados por organizações internacionais, como as agências ou programas do sistema das Nações Unidas. Os projetos podem ser de abrangência nacional, regional ou multinacional.

Esses convites são muitas vezes subdivididos em lotes temáticos, o que lhe permite cobrir diferentes questões ambientais, tais como florestas, gestão de resíduos, recursos hídricos, energias renováveis, desertificação, biodiversidade etc. Obviamente, uma parte substancial da dotação disponível se destina cada vez mais às atividades relacionadas com a mudança climática, embora as ações que tratam especificamente de outras questões – por exemplo, florestas, energias renováveis ??ou biodiversidade – também tenham por alvo a mitigação da mudança climática ou o objetivo de adaptação.

Desde a sua criação em 2007, o ENRTP apoiou seis projetos com relevância para a mudança climática, que abrangem somente o Brasil (três projetos), ou o Brasil e outros países (três projetos). O co-financiamento da UE de todas essas ações representa quase 9 milhões de euros. A forma como essas ações são representativas da cooperação UE-Brasil em mudança climática varia de acordo com o projeto. Desses projetos, dois tem a mitigação da mudança climática como principal objetivo, enquanto o outro inclui a mitigação da mudança climática entre seus objetivos ambientais. Quatro projetos são implementados em um ambiente de floresta. Um projeto visa a promoção das energias limpas e renováveis, enquanto que o último visa especificamente a adaptação às alterações climáticas num contexto de luta contra a desertificação no semi-árido.

Um maior número de projetos foi financiado pela antiga rubrica orçamentária “Floresta Tropical” durante a década de 1990 e início da de 2000. Paralelamente aos recursos fornecidos ao PPG7 – que era naquele período a cooperação ambiental “dominante” – 25 projetos foram co-financiados pela CE, catorze dos quais eram principal ou significativamente relevantes para a mudança climática (mitigação somente), significando um co-financiamento total de 18,2 milhões de euros.

Cada um desses projetos é, portanto, muito menor em termos de financiamento do que programas bilaterais, mas permite uma maior flexibilidade com relação ao tema (não somente desmatamento, mas também apoio à política e à implementação de acordos multilaterais ambientais, energia, apoio a redes da sociedade civil) e no que respeita à área geográfica (não apenas a Amazônia, mas também o cerrado, o pantanal, a caatinga).

Alguns desses projetos de ONGs com atuação na região amazônica tiveram um impacto tão significativo, especialmente em termos de mobilização da sociedade civil e instalação de uma cultura de diálogo entre as partes interessadas públicas e privadas, que contribuíram para definir as condições favoráveis em que os atuais programas bilaterais estão se desenvolvendo. Existem também alguns casos em que esses projetos experimentaram uma ação-piloto inovadora que se mostrou bem sucedida e depois foi aproveitada por políticas governamentais para uma utilização em escala maior.

E para o futuro próximo? Para o mundo em geral, a Comissão Europeia assegurou uma dotação de 517 milhões de euros para o período orçamentário de 2011-2013, dos quais mais da metade (276 milhões) estão claramente destinados a ações relacionadas à mudança climática, cobrindo subtópicos como a adaptação, a redução das emissões por desmatamento e degradação (REDD), tecnologia de mitigação, energia sustentável, apoio à política externa do clima. É provável que fundos adicionais aumentem esse montante, em resposta ao compromisso assumido pela UE em Copenhague (“fundo imediato” para Mudança Climática) e à decisão de Cancún sobre Fundo Verde para Mudança Climática.

Relacionada aos progressos alcançados nas negociações da UNFCCC sobre alguns tópicos fundamentais, como, por exemplo, monitoramento, informe e verificação, bem como de acordo com a disponibilidade das próprias políticas setoriais do Brasil a serem elaboradas para a implementação da Lei sobre Mudança Climática aprovada em Dezembro de 2009, a cooperação da UE com o Brasil dentro do ENRTP pôde diversificar-se, dirigindo alguns recursos para o apoio a outras medidas que o Brasil está tomando para implementar sua política sobre mudança climática. O papel cada vez mais ativo que os setores industriais privados do país reivindicam desempenhar no palco da mudança climática talvez possa ser a oportunidade para uma nova abordagem de cooperação.

Além disso, durante vários anos a Comissão Europeia levou a cabo um trabalho considerável no desenvolvimento de metodologias e formação de pessoal para uma maior integração do meio ambiente em políticas e programas de ajuda ao desenvolvimento “não-ambientais”. Qualquer novo programa ou projeto, para ser aprovado, é agora sistematicamente examinado ou, se for o caso, avaliado sobre seus impactos potenciais – positivos ou negativos – sobre o meio ambiente, inclusive sobre a mitigação ou adaptação da mudança climática.

Cooperação regional ou multinacional que abrange o Brasil

Promover a integração regional – ao menos econômica – é uma das prioridades fundamentais da ação externa da UE. Portanto, a UE não só mantém relações de cooperação bilateral com os países em desenvolvimento, como também dedica orçamentos significativos para abordagens regionais. Desse modo, o Brasil é também beneficiário de programas da UE que visam o Mercosul, toda a América Latina, ou até mesmo um número limitado de países de diferentes continentes que apresentam características ou necessidades semelhantes (por exemplo, um grupo de “países emergentes”).

A cooperação UE-Mercosul se beneficia de sua própria dotação bilateral, baseada em um acordo de cooperação que foi assinado em 15 de dezembro de 1995, a fim de oferecer um marco jurídico específico para essa cooperação. Documentos de programação plurianual fornecem dotações financeiras de cerca de 50 milhões de euros ao longo de períodos de cinco anos. O Programa Indicativo atual, que cobre o período 2007-2013, está direcionado para uma série de ações que sustentam três prioridades: (1) o fortalecimento das instituições políticas do Mercosul, (2) aumento da integração econômica, (3) aumento da consciência de pertencer ao Mercosul. Um componente ambiental está bem presente na segunda prioridade, embora não relacionados à mudança climática.

Na América Latina, a UE investe também em programas que dizem respeito a todos os países da região. Em 2009, foi feita uma ampla análise econômica dos impactos da mudança climática nos países latino-americanos e suas conseqüências em termos de ações necessárias de mitigação e adaptação¹¹. Seguiu-se o programa EUroCLIMA, um amplo programa de capacitação que começou em 2010 com uma contribuição da UE de 5 milhões de euros, em parceria com a Comissão Econômica para América Latina da Organização das Nações Unidas (ONU-CEPAL). O EUroCLIMA destina-se a beneficiar autoridades públicas e líderes políticos a fim de proporcionar-lhes ferramentas de gestão do conhecimento e instrumentos metodológicos para tomada de decisão e integração da mitigação e adaptação da mudança climática às estratégias de desenvolvimento sustentável nacionais ou setoriais.

11 Climate Change in Latin-America, Identification mission of the EUroCLIMA initiative, 2009, Agrifor Consult.

Cooperação científica

Além da cooperação para o desenvolvimento “clássica”, o Brasil e a UE também construíram uma relação científica e tecnológica (C&T) importante ao longo dos anos.

A União Europeia canaliza para o Brasil fundos significativos para a cooperação em C&T, através de seu orçamento de Desenvolvimento Tecnológico e de Pesquisa (DTP). O último está programado para períodos de 5 anos, mediante Programas-Quadro (FP). A partir do quarto FP, que abrangeu o período 1994-1998, um orçamento específico foi destinado à promoção da cooperação internacional em DTP (“COIN”). Isso possibilitou que instituições de pesquisa de países que não pertencem à UE (“países terceiros”) possam ter acesso a fundos de DTP da UE, em geral, através de parcerias com instituições de pesquisa da UE. 53 projetos com participação brasileira foram aprovados no FP4, e 46 no FP5, fazendo do Brasil, de longe, o principal participante na América Latina. Esse número subiu para 99 projetos no FP6 (2002-2006), totalizando uma contribuição comunitária de 14,4 milhões de euros¹² (os fundos da CE co-financiam geralmente 75% dos custos do projeto). Vinte projetos desses 99 foram sobre desenvolvimento sustentável, mudanças globais e ecossistemas.

A relação científica atual entre a UE e o Brasil é regida principalmente por um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em 29 de janeiro de 2004. Este acordo não tem qualquer compromisso financeiro. No entanto, permitiu a criação, em 2005, de um Bureau Brasileiro para a Ampliação da Cooperação Internacional com a União Europeia (B. Bice), que visa fortalecer a promoção dos Programas-Quadro da UE entre a comunidade científica brasileira. O resultado disso é um aumento considerável da participação brasileira nos consórcios que executam projetos de pesquisa dentro do FP7 em andamento.

Atualmente na metade de sua duração, ou seja, após três convocações do FP7 para a apresentação de propostas, 23 projetos de pesquisa (de um total de 151 projetos em que as instituições brasileiras estão envolvidas no âmbito do

12 Assessment of the International Standing of the 6th Framework Programme, Part II – Case studies, 2009, IDEA consult.

FP7) estão direta ou indiretamente¹³ relacionados às questões da mudança climática, para um montante indicativo total de 53 milhões de euros, dos quais 4,8 milhões beneficiam realmente parceiros brasileiros desses consórcios compostos principalmente por centros de pesquisa europeus e de países terceiros. Estes projetos abrangem um leque amplo de campos de pesquisa como, por exemplo, a observação da Terra, avaliação de vulnerabilidade, a energia renovável, ambiente urbano, impacto da mudança climática sobre a saúde humana ou sobre a segurança alimentar, estratégias de adaptação, eficiência energética na construção civil, silvicultura relacionada à REDD ou ao CDM (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) etc.

Em nível global, para todo o FP7, um orçamento de 1,9 bilhões de euros está reservado ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável, incluindo a mudança climática, o que significa 3,5% da dotação total de 54 bilhões de euros. Mas como dissemos antes, muitos outros projetos de pesquisa relevantes para o clima se encontram em outras prioridades do programa-quadro.

Diálogo político e cooperação

Durante as duas últimas décadas, o Brasil experimentou um período sem precedentes de estabilidade e crescimento e deixou de ser um “mero” país em desenvolvimento para tornar-se uma verdadeira potência emergente mundial. Isso, obviamente, mudou bastante a influência e o peso do Brasil nas negociações internacionais, inclusive aquelas do processo da UNFCCC. Esse poder econômico e político emergente adquirido pelo Brasil em nível regional e global está provavelmente entre os fatores que induziram a UE a participar de uma Parceria Estratégica com esse país, por ocasião da primeira Cúpula UE-Brasil, realizada em 4 de julho de 2007 em Lisboa, Portugal.

A cooperação entre a UE e o Brasil, através de seus diferentes canais, já estava sendo complementada por uma relação política e de diálogo possibilitada pelo Acordo-Quadro de 1992. Não obstante, a parceria estratégica lançada em Lisboa, em 2007, atualizou essa relação para uma dimensão que se har-

13 Vários projetos que pertencem a outras categorias que não tratam explicitamente de meio ambiente e mudança climática, como energia, transportes, segurança alimentar, saúde, podem ter relevância para a mudança climática, conforme seu objeto de estudo.

moniza melhor com o aumento do peso político e econômico mundial do Brasil e da União Europeia.

Essa parceria deve ser construída em cinco áreas prioritárias de cooperação, que são as seguintes:

1. Promoção da paz e da segurança geral através de um sistema multilateral eficaz.
2. Ampliação da parceria econômica, social e ambiental para promover o desenvolvimento sustentável.
3. Promoção da cooperação regional.
4. Promoção da ciência, tecnologia e inovação.
5. Promoção dos contatos pessoais e intercâmbios culturais.

Um Plano de Ação Conjunto (PAC) de três anos, lançado na Segunda Cúpula UE-Brasil, em 22 de dezembro de 2008 no Rio de Janeiro, permite que as duas partes empreendam um diálogo político construtivo e eficaz a fim de conduzir a aplicação concreta das prioridades definidas na Parceria Estratégica. A Comissão Mista Brasil-UE, instituída pelo Acordo-Quadro de Cooperação de 1992, foi mantida para ser o instrumento que avaliaria e orientaria o PAC anualmente. Em geral essa Comissão Mista reúne-se alternadamente no Brasil e na Europa.

Até agora, estabeleceram-se diálogos periódicos em mais de quinze áreas de interesse mútuo (os chamados “diálogos setoriais”), tais como questões políticas e de direitos humanos, questões macroeconômicas e regulamentações financeiras, meio ambiente e mudança climática, cultura e educação, transporte marítimo e aéreo, energia, tecnologia nuclear, administração pública e etc.

O Meio Ambiente e a Mudança Climática constituíam uma das importantes questões do diálogo político mesmo antes do estabelecimento da Parceria Estratégica. Um diálogo setorial sobre essa temática começou em setembro de 2006. Atualmente, está em preparação um quarto diálogo de alto nível sobre ambiente e mudança climática, que se realizará em Brasília em 2011.

Esses diálogos, conduzidos pelo Departamento de Meio Ambiente e Questões Especiais do Itamaraty, pelo lado brasileiro, e pela Direção Geral de Ação Climática da Comissão Europeia, pelo lado da UE, são oportunidades apropriadas para discutir uma série de temas-chave que ocupam as negociações internacionais no âmbito da UNFCCC ou outras instâncias pertinentes, tais como o G20 ou a Assembleia Geral das Nações Unidas.

Durante as próprias reuniões da UNFCCC, sejam grupos de trabalho *ad hoc* ou órgãos subsidiários, as delegações brasileira e europeia não perdem nenhuma oportunidade de manter encontros bilaterais, que muitas vezes são de grande ajuda para encontrar pontos de convergência e estratégias comuns de negociação.

Atualmente, o Brasil e a União Europeia estão entre as partes que mostraram mais proatividade para alcançar um acordo multilateral abrangente e juridicamente vinculativo sobre mudança climática, o que garantiria que sejam feitos os necessários esforços coletivos para reduzir as emissões de GEE e limitar o aquecimento global a não mais de 2° C até o final do século.

A UE COMO UM TODO:

A COMUNIDADE EUROPEIA E OS ESTADOS-MEMBROS

É comum ouvir ou ler que a União Europeia é o maior doador para o desenvolvimento no mundo e fornece mais da metade da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento mundial. Isso implica obviamente que não se deve levar em consideração somente a ajuda ao desenvolvimento concedida pela Comissão Europeia, com o dinheiro de seu próprio orçamento, ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento¹⁴, mas também a ajuda proporcionada por cada um de seus Estados-Membros. Costumava-se fazer a distinção entre a “CE” (instituições da Comunidade Europeia, da qual a Comissão Europeia é o órgão encarregado de implementar as políticas co-decidas pelo Conselho e o Parlamento) e a “UE” (União Europeia, ou seja, a CE, mais os 27 Estados-Membros). Porém, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, UE é o termo a ser utilizado em qualquer documento referente à ajuda externa, seja com os recursos somente da Comissão ou também incluindo a ação dos Estados-Membros em geral.

Alguns Estados-Membros mantêm também uma importante cooperação bilateral com o Brasil, o que torna a cooperação total da UE muito maior do que se levarmos em conta apenas a “Comunidade Europeia”.

Na verdade, dos treze Estados-Membros que financiam – ou financiaram até recentemente – programas de cooperação com o Brasil, somente quatro visam especificamente um objetivo relacionado à mudança climática, muitas

14 Somente para países ACP, isto é. África, Caribe, Pacífico.

vezes entendida como um “problema global” ou “desafio global”: Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

De longe, a maior doadora é a Alemanha, que também está entre as mais antigas, pois sua cooperação bilateral teve início em 1963. A cooperação alemã, que já era o maior contribuinte para o PPG7, ainda é a segunda maior na ajuda externa recebida pelo Brasil (depois do Japão). Sua cooperação atual se dá dentro do marco de quatro acordos: (1) uma parceria estratégica Brasil-Alemanha (2008); (2) uma Estratégia Conjunta para a Floresta Tropical (2007); (3) um Memorando de Entendimento sobre Mudança Climática (2009); (4) um Memorando de Entendimento sobre Cooperação Triangular (2010).

Quase toda a carteira de cooperação da Alemanha – em torno de 580 milhões de euros estão sendo atualmente implementados ou em fase de preparação – é compartilhada por duas prioridades: as florestas tropicais e a energia sustentável, as quais, é óbvio, são altamente relevantes para a mudança climática. Trata-se de apoio financeiro (através de empréstimos concessionários) ou de cooperação técnica (por meio de subvenções não reembolsáveis), os recursos alemães são canalizados pelo Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW) ou por uma das agências de cooperação técnica alemã, que recentemente se fundiram em um único órgão, a Cooperação Internacional Alemã (GIZ).

A Alemanha contribuiu significativamente para o resultado positivo alcançado pelo Brasil em termos de áreas protegidas na Amazônia, tanto mediante o apoio ao Programa ARPA para a criação de Unidades de Conservação, como à Funai (Fundação Nacional do Índio) para a criação de mais de cem Terras Indígenas desde 1995. A cooperação alemã também oferece um apoio considerável ao Ministério do Meio Ambiente para o desenvolvimento de estratégias de uso sustentável dos recursos florestais e da biodiversidade, bem como para a implementação do zoneamento do uso da terra e planejamento de políticas. Recentemente, a Alemanha se comprometeu a contribuir com 23 milhões de euros para o Fundo Amazônia, com o objetivo de apoiar os programas que estão relacionados com a REDD.

O outro foco principal da cooperação alemã abrange o desenvolvimento de fontes de energia renováveis, bem como a implementação de estratégias de eficiência energética. Isso inclui empréstimos para a implementação de projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo.

Depois da Alemanha e da CE, a França é o terceiro maior doador da UE em termos de volume de recursos, e também está comprometida em uma Parceria Estratégica com o Brasil. Os principais canais da ajuda bilateral ao desenvolvimento são a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) – que funciona como um banco de desenvolvimento, isto é, através de empréstimos – e o Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial (FFEM) – que atua como um “GEF francês”¹⁵, ou seja, através de subvenções. Enquanto que a primeira apoia principalmente as políticas de energia sustentável, como a eficiência energética e o desenvolvimento de fontes renováveis, bem como políticas de desenvolvimento urbano, o FFEM visa as florestas e os recursos naturais, mediante o apoio à gestão florestal sustentável e de programas de áreas protegidas, desenvolvendo em particular o conceito de parques naturais regionais e “mosaicos de áreas protegidas”, em diferentes biomas brasileiros.

A França tem a particularidade de ser um país vizinho do Brasil, já que um dos seus departamentos ultramarinos, a Guiana Francesa, faz fronteira com o estado do Amapá. Isto significa que, além da abordagem clássica Norte-Sul, sua cooperação bilateral intergovernamental tem também uma dimensão de parceria transfronteiriça, que inclui um programa de geminação entre as áreas protegidas nos dois países.

Os organismos de pesquisa franceses estão muito presentes no Brasil e desempenham um papel complementar no âmbito da cooperação francesa. Entre esses órgãos, o Centro para a Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD) é particularmente ativo nos campos da agricultura e da silvicultura sustentáveis. Alguns de seus projetos de pesquisa são relevantes para a política de mudança climática, seja para a mitigação – por exemplo, o desenvolvimento de biocombustíveis alternativos – ou para a adaptação – por exemplo, pelo estudo e desenvolvimento de planejamento do uso da terra e de estratégias de segurança alimentar.

O Reino Unido costumava ser um importante parceiro de cooperação bilateral do Brasil, através de seu Departamento para o Desenvolvimento Internacional. No entanto, o país tomou um novo rumo desde 2009 e abandonou a abordagem convencional de financiar grandes programas bilaterais. A cooperação britânica está agora centrada na facilitação e no acompanhamento de processos de elaboração de políticas com seus parceiros brasileiros,

tanto do governo como do setor privado. A mudança climática é uma das duas prioridades. No âmbito dessa prioridade, a cooperação britânica está atualmente trabalhando em torno de seis eixos: (1) desmatamento e REDD: isso inclui um importante componente de cooperação Sul-Sul, uma vez que visa o desenvolvimento de uma plataforma de intercâmbio que inclui também a Indonésia e a República Democrática do Congo; (2) agricultura; (3) combate à desertificação em terras secas; (4) apoio ao Painel Brasileiro sobre Mudança Climática e ao grupo de peritos do BASIC¹⁶; (5) apoio a um processo global de gestão do conhecimento da relação entre redução da pobreza e adaptação à mudança climática; (6) apoio ao desenvolvimento do conceito de uma economia de baixo carbono.

A Itália também abandonou sua cooperação bilateral com o Brasil. Atualmente, sua cooperação é essencialmente indireta, através de ONGs parceiras, ou mediante instituições públicas descentralizadas de ambos os países. No entanto, vale ressaltar que a (antiga) cooperação bilateral italiana forneceu um apoio significativo ao Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos subsidiários, como o Ibama e o Serviço Florestal Brasileiro, para a prevenção de queimadas descontroladas.

PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

À medida que as negociações internacionais progridem no palco da UNFCCC, o espaço para uma maior cooperação entre Brasil e União Europeia em relação à mudança climática continua em aberto. Os próximos anos darão ensejo a um novo ciclo de programação para a cooperação técnica e financeira para depois de 2013. Dependendo de quais sejam os interesses comuns de ambas as partes, a sustentabilidade ambiental pode permanecer como uma das prioridades do novo Documento de Estratégia para a cooperação da UE com o Brasil. Além da AOD tradicional que está definida nesses CSP, é provável que surjam recursos financeiros novos e adicionais de doadores internacionais, através de canais multilaterais ou bilaterais, a fim de cumprir a exigência de cem bilhões de dólares por ano, considerados necessários para conseguir combater a mudança climática em termos globais. Pode-se esperar que mais propostas de cooperação relacionadas com a

16 BASIC = Brasil, África do Sul, Índia, China.

mudança climática venham a ser apresentadas aos governos de países terceiros, inclusive o Brasil.

Ainda que a redução do desmatamento na Amazônia continue a ser o grande desafio a ser vencido, resultados recentes obtidos pelo Brasil mostraram que o objetivo de redução de 80% está a caminho de ser alcançado. Isso não significa que os esforços possam ser arrefecidos por enquanto. Mas o governo brasileiro pode querer orientar novos recursos externos para áreas onde a pressão é muito maior e os resultados alcançados são ainda mais limitados. É o caso do bioma do Cerrado, que está sujeito a uma taxa de desmatamento muito superior à da floresta amazônica e, se a tendência continuar, pode até mesmo ultrapassar esta última em termos de contribuição para as emissões de GEE. De qualquer forma, é provável que a decisão formal tomada em Cancún sobre a questão da REDD possibilitará que fluxos significativos de ajuda internacional continuem indo para a conservação e o uso sustentável das florestas.

Outro campo em que as oportunidades para uma maior cooperação são amplas é a construção de um futuro mercado global de carbono. O Sistema Europeu de Comércio de Emissões (ETS), o primeiro e maior mercado de carbono do mundo, entrará em sua terceira fase de implementação em 2013, com um grau de ambição renovado e maior, a fim de permitir que a UE alcance sua meta de redução de 20% das emissões de GEE até 2020. É preciso então a cooperação com países terceiros, em particular, as economias emergentes, para estimulá-los a também elevar seu grau de ambição quando negociam créditos de emissões. A tendência futura pode ser uma mudança progressiva de um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo baseado em projetos e compensações para um sistema de créditos setoriais, em que subsídios externos para os créditos de carbono obtidos seriam complementares aos esforços internos realizados em nível setorial para reduzir emissões.

Uma tendência recente e em expansão observada entre os parceiros de cooperação internacional em relação ao Brasil é o desenvolvimento de mecanismos de cooperação triangular, em que o país doador “tradicional” e o Brasil juntam seus recursos financeiros, técnicos e humanos para prestar ajuda ao desenvolvimento de países menos desenvolvidos, em geral africanos. Nisso também há uma série óbvia de oportunidades para estimular a cooperação Sul-Sul em questões de mudança climática, tais como a preservação de florestas tropicais ou o desenvolvimento de biocombustíveis e outras formas de

energia renovável e limpa; já existem alguns casos-piloto que envolvem o Brasil com outros países possuidores de grandes florestais tropicais, em parceria com doadores “do norte”.

Por fim, todas as partes precisam se esforçar para integrar ainda mais a mudança climática às políticas dominantes, como as estratégias de crescimento econômico e os acordos comerciais, a fim de tornar a mitigação da mudança climática e as políticas de adaptação mais eficazes. Também é de grande importância para a UE que as políticas de mudança climática e os mecanismos de financiamento resultantes de acordos internacionais não ignorem e muito menos prejudiquem as políticas que abordam outras questões ambientais globais, tais como a perda de biodiversidade, a desertificação e a escassez de água. A UE continua convicta de que essas questões globais estão direta e indiretamente ligadas umas às outras, e que há uma maneira de encontrar sinergias entre os diferentes acordos, políticas e objetivos multilaterais, a fim de racionalizar a utilização dos recursos limitados, que serão sempre insuficientes em relação às necessidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assessment of the International Standing of the 6th Framework Programme, Part II – Case studies, 2009, IDEA consult.

Brazil Country Strategy Paper 2007-2013, European Commission.

Climate Change in Latin-America, Identification mission of the EUroCLIMA initiative, 2009, Agrifor Consult.

Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2004, Ministério de Ciência e Tecnologia.

Country Environmental Profile-CEP Brasil, 2005, MWH consultants.

Country Strategy Paper 2001-2006 and National Indicative Programme 2002-2006, Federative Republic of Brazil – European Community.

DAC List of ODA recipients, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>

Draft report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on the European Union-Brazil strategic partnership – 2008/2288(INI).

ENRTP Thematic strategy paper and multi-annual indicative programme 2011-2013, EuropeAid, European Commission.

Everything is connected – Climate and Biodiversity in a fragile world, 2010, Embaixada Britânica em Brasília.

Framework Agreement for Cooperation between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil - Official Journal L 262 , 01/11/1995 P. 0054 – 0065.

Instituto Socioambiental, monitoramento das áreas protegidas na Amazônia Legal, última atualização em 05/04/2010, http://www.socioambiental.org/uc/quadro_geral

Livro Azul 2008 da cooperação da União Europeia no Brasil.

Participação brasileira nos programas-quadro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da União Européia, B.Bice, Delegação da UE no Brasil, 2009.

PPG7 - Caminhos para a sustentabilidade; as contribuições do maior programa ambiental do país para o uso e a proteção das florestas tropicais brasileiras, Departamento de Articulação de Ações da Amazônia – DAAM, 2009.

Projeto PRODES, monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite, <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>

Regulation (EC) N° 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation, OJ L 378 of 27.12.2006.

Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2010, Ministério de Ciência e Tecnologia.

RELAÇÕES ENTRE BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CLIMA

*Fernanda Viana de Carvalho*¹

CONTEXTUALIZAÇÃO

Na política internacional de meio ambiente, a cooperação entre União Europeia e Brasil ocorre em duas vertentes: buscando convergir posicionamentos em temas de relevância global, como a mudança do clima e a biodiversidade; e por meio de cooperação técnica em projetos de interesse comum. Esse artigo oferece uma breve análise dessa cooperação por meio do exemplo do regime internacional do clima, que se tornou desde a última década o lócus político ambiental mais importante da atualidade.

A ameaça da mudança adversa do clima passou a ocupar uma posição de destaque no sistema internacional em 2008, a partir das reações ao 4º Relatório de Avaliação do IPCC², que expôs sua gravidade e conclamou a sociedade internacional a tomar medidas mais severas que as existentes para mitigar seus efeitos. Esse relatório deixou claro que o compromisso do Protocolo de Quioto de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 5%

1 Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB). Membro da organização The Nature Conservancy/Brasil.

2 O IPCC (Painel Internacional sobre Mudança do Clima) é um órgão científico criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e pela Organização Meteorológica Mundial. O IPCC analisa as informações científicas, tecnológicas e socioeconômicas mais recentes. Ele não realiza pesquisa ou monitoramento de dados e parâmetros climáticos. Disponível em <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>, acesso em 01/03/2011

em relação aos níveis de 1990, no período de 2008 a 2010³, é insuficiente para reverter o aumento da temperatura global, e que seriam necessárias reduções bem maiores para se limitar tal aumento.

O novo rumo das negociações internacionais de clima tem como marco a adoção do Plano de Ação de Bali (Dec. 1/CP.13) em 2008. Esta decisão define a estrutura da negociação de ações de cooperação de longo prazo a partir de 2012, quando expira o Protocolo de Quioto. Foram estabelecidos dois trilhos para as discussões: um novo grupo para continuar o diálogo sobre ação cooperativa de longo prazo – AWG-LCA (*Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action*), e o grupo que já vinha discutindo a implementação do Protocolo de Quioto desde 2005, com mandato renovado para a discussão de um segundo período de compromissos – AWG-KP (*Ad-Hoc Working Group on the Kyoto Protocol*). A abordagem dos temas no AWG-LCA dá-se por meio dos seguintes “blocos construtores”: visão compartilhada, adaptação, mitigação, capacitação; transferência de tecnologias e financiamento. A discussão sobre REDD+⁴, relevante tanto para o Brasil quanto para a União Europeia, vem ocorrendo no AWG LCA no âmbito das estratégias de mitigação.

O prazo inicialmente previsto para a conclusão do trabalho dos grupos acima mencionados era dezembro de 2010, quando da realização da 15ª Conferência das Partes à Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). As expectativas de adoção na COP 15 de metas mais robustas de curto, médio e longo prazo e de comprometimento de recursos financeiros novos e adicionais para mitigação e adaptação à mudança do clima desgastaram-se durante as difíceis negociações de 2010, resultando no insuficiente Acordo de Copenhagen. Na COP 16, em Cancun, houve avanços pontuais em temas específicos. Nesse contexto, este artigo busca explicitar as posições negociadoras do Brasil e da União Europeia e identificar convergências, divergências e perspectivas.

3 Protocolo de Quioto, art. 3.1

4 Após 2007, a estratégia de mitigação das emissões de gases de efeito estufa relativas à destruição das florestas nativas passou a ser conhecida como REDD (redução das emissões por desmatamento e degradação). Após a COP 14, em 2008, consagrou-se a expressão REDD+, que abrange além do desmatamento e da degradação o papel da conservação, do manejo sustentável e do aumento de estoques de carbono das florestas para mitigação de emissões de GEEs.

UNIÃO EUROPEIA E BRASIL NA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CLIMA

Chasek, Downie e Brown (2006) propõem uma classificação dos papéis que podem ser representados pelos Estados nas negociações internacionais de meio ambiente. São elas:

- Estado veto ou bloqueador: ou logo se opõe a uma proposta de regime ambiental ou busca enfraquecê-la até comprometer sua efetividade.
- Estado líder (lead state): tem um compromisso forte com a ação internacional efetiva em determinado assunto, tenta avançar com as negociações por meio de propostas para um acordo e busca o apoio de outros Estados.
- Estado aliado (supporting state): apoia a proposta de um estado líder numa negociação.
- Estado indeciso (swing state): demanda uma concessão a seus interesses como moeda de troca para apoiar um acordo, porém não tão forte para colocar em risco a eficiência do regime. Um exemplo comum é a demanda por prazos diferenciados, normalmente maiores, para o cumprimento de obrigações.

No contexto da política internacional do clima, os papéis da UE e do Brasil são distintos, ainda que algumas posições sejam convergentes, o que potencializa o poder de ambos nas negociações. A União Europeia está na posição de estado-líder, o que é um reflexo de sua importância econômica, política e cultural. Segunda maior emissora de GEE, a UE tem uma área de mais de 4 milhões de quilômetros quadrados, compreendendo 27 países-membros com uma população de 498 milhões de habitantes (EUROPA, 2011⁵), e configura-se como a segunda economia mundial, com um PIB de 14.9 trilhões de dólares (CIA, 2010).

Já o Brasil é um país de crescente importância dado seu crescimento econômico relativamente estável nos últimos anos, seu peso político na América Latina e a magnitude dos recursos naturais compreendidos em seu território. Quinto maior emissor de GEE, o país tornou-se em 2010 a sétima maior economia do mundo, com um PIB de 2.19 trilhões de dólares (CIA, 2010). O perfil brasileiro de emissões é diferenciado: 75% provém de mudanças no uso da terra, principalmente em virtude das altas taxas de desmatamento na Amazô-

5 Disponível em http://europa.eu/abc/keyfigures/index_pt.htm, acesso em 25/02/2011.

nia (Segunda Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, 2010). Em termos globais, as emissões associadas ao desmatamento são da ordem de 15 a 20% (IPCC, 2007). Tal situação agrega complexidade à posição brasileira, que vem evoluindo de um veto puro e simples à entrada das florestas nativas no regime do clima e a compromissos quantificados de redução de emissões para países em desenvolvimento, para uma postura propositiva sobre florestas e o estabelecimento de metas voluntárias para esses países. A posição brasileira ainda não chega a constituir uma liderança direcional em razão de contradições tanto domésticas quanto internacionais, mas tem impactos relativos no regime do clima.

União Europeia: Liderança Direcional

Liderança pode ser conceituada como “o poder de um ou vários indivíduos de induzir um grupo a adotar uma determinada linha política”; ou “o que permite a um indivíduo formatar o padrão comportamental coletivo de um grupo em uma direção determinada conforme seus valores individuais” (Andresen e Agrawala, 2002). Esses autores identificam quatro tipos de liderança no âmbito dos regimes internacionais: intelectual, ligada à produção de conhecimentos; instrumental, ligada à utilização desses conhecimentos para determinar agendas políticas; de poder, exercida por meio de incentivos (ameaças e promessas) para o aceite de propostas; e direcional, por meio do estabelecimento de um bom exemplo ou da demonstração de formas com as quais lidar com um problema.

Andresen e Agrawala (2002) relacionam os tipos de liderança às três fases de formação de um regime: estabelecimento de uma agenda; negociação e operacionalização. A primeira fase (estabelecimento da agenda) vai de 1950 até o início das negociações da Convenção de Clima, em 1998. Nessa fase, foi marcante a liderança intelectual e instrumental de indivíduos como Roger Revelle, diretor do Scripps Instituto de Oceanografia, que conseguiu direcionar recursos e prioridades de pesquisa nos Estados Unidos para a questão climática. Também se destacou Mostafa Tolba, diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Ainda na fase de estabelecimento da agenda, de 1988 a 1990, há uma transição da liderança de atores individuais para os Estados. Nesse contexto, identifica-se uma liderança negativa dos Estados Unidos que, em face do custo

social e financeiro das reduções de emissões de GEE, passam a questionar as evidências científicas do aquecimento global. Também se posiciona estrategicamente como líder direcional a União Europeia, no vácuo deixado pela ausência de posições fortes do Japão e dos Estados Unidos sobre a questão climática (Andresen e Agrawala, 2002). A União Europeia utilizou-se da oportunidade política de se apresentar como um bloco forte e unificado no cenário mundial, apesar das diferentes visões internas a serem conciliadas. Em 1990, a UE definiu uma meta de estabilização das emissões de GEE para o ano 2000.

Já no Rio de Janeiro, em 1992, onde foi adotada a Convenção do Clima, a UE apresentou-se dividida devido às divergências internas sobre a taxação das emissões de CO₂, o que permitiu que seus países mais ricos (Alemanha, Holanda e Dinamarca) continuassem em posição de liderança. A falta de unidade permitiu ainda ao Reino Unido negociar um acordo modesto com os Estados Unidos, contrários ao estabelecimento de metas obrigatórias de redução de emissões.

A posição de liderança direcional da União Europeia assenta-se sobre os seguintes pilares: cooperação técnica e financeira; assunção e implementação de compromissos domésticos e a busca da aderência de outros grandes emissores, sobretudo os Estados Unidos, ao Protocolo de Quioto ou seu eventual sucessor.

A Europa também demonstrou liderança intelectual e capacidade de aprendizado ao criar o EU ETS – *European Union Emissions Trading Scheme* (Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia) para o cumprimento de sua meta no Protocolo de Quioto (8% de redução de emissões). O EU ETS, lançado em 2005, é o primeiro sistema oficial de *cap-and-trade* em nível industrial baseado em permissões de emissões de CO₂⁶ e outros gases de efeito estufa. Sua finalidade é permitir à União Europeia cumprir seus compromissos assumidos em Quioto a um custo inferior a 0,1% de seu Produto Nacional Bruto, possibilitando atingir metas mais severas até 2020. O EU ETS baseia-se em quatro princípios: arquitetura do tipo *cap-and-trade*; participação mandatória para os setores cobertos; uma estrutura forte de responsabilização (*compliance*); aceitação de créditos do Mecanismo de Desenvolvimento

6 Cada permissão (European Union Allowance ou EUA) corresponde ao direito de emissão de 1 tonelada de CO₂.

Limpo e de Implementação Conjunta, com exceção de créditos florestais (European Communities, 2008).

A implementação do EU ETS é relevante porque, apesar de eventuais falhas e lacunas, ele constitui a primeira experiência de um sistema de *cap-and-trade* entre entidades privadas. O EU ETS, sem dúvida, influenciou a discussão do desenho de um sistema similar nos Estados Unidos em 2009 e 2010. Infelizmente, a proposta americana, por razões políticas, foi retirada da pauta do Congresso em 2010 e não deve voltar à discussão durante o mandato do Presidente Obama.

Durante o ano de 2009, a liderança direcional da UE foi especialmente proeminente pela adoção de um pacote energético ousado, com uma meta de redução de emissões de 20% em relação aos níveis de 1990 até 2020. A UE foi ainda mais ousada ao comunicar sua disposição em aumentar essa meta para 30% de redução de emissões caso outros países assumissem compromissos comparáveis e os países em desenvolvimento se comprometessem com ações adequadas. Infelizmente, tal liderança se depara com um dilema maior, que diz respeito à efetividade do atual regime de mudança internacional do clima na ausência de compromissos de redução de emissões por parte maiores poluidores mundiais: os Estados Unidos e a China, bem como de outros países emergentes relevantes, como Brasil e Índia. Tais atores são fundamentais ao sucesso de qualquer iniciativa que vise reverter a tendência de aumento da temperatura global.

Brasil: do Veto à Proposição

A posição do Brasil no regime do clima sempre foi de buscar a implementação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, consagrado na Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. As responsabilidades “comuns” derivam do reconhecimento da natureza global do problema. Nesse contexto, todos os Estados, inclusive os países em desenvolvimento, devem participar ativamente na formulação e implementação de políticas de mitigação e adaptação. O elemento de “diferenciação” está no reconhecimento da maior contribuição dos países do Anexo I para a mudança do clima de origem antrópica, implicando numa carga mais pesada de obrigações para esses países, incluindo compromissos quantificados de limitação e redução quantificada de emissões (metas).

As responsabilidades comuns, porém diferenciadas implicam ainda a transferência de recursos e tecnologias em termos preferenciais aos países em desenvolvimento, o que é altamente questionado pelos países desenvolvidos em face de seus direitos de propriedade intelectual, fortemente defendidos. Já a transferência de recursos é uma obrigação assumida em algumas convenções, com vistas a garantir que os países em desenvolvimento possam cumprir os compromissos assumidos. Importante destacar que essa ajuda refere-se somente aos custos incrementais ou adicionais incorridos por esses países, não se estendendo ao financiamento de todo o seu processo de desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o Brasil assumiu uma liderança intelectual relativa durante as negociações que precederam o Protocolo de Quioto (1995 a 1997, período conhecido como Mandato de Berlim). A principal contribuição às discussões consistiu em uma proposta que passou a ser conhecida como proposta brasileira de 1997. Conforme Miguez (1998), sua finalidade era estabelecer um critério objetivo que medisse a responsabilidade de cada país em causar o efeito estufa, evitando dessa maneira uma solução meramente política.

A proposta brasileira de 1997 pode ser dividida em duas partes. A primeira estabelece a fórmula para o cálculo da divisão do ônus de combater a mudança do clima. Utiliza-se a soma das emissões antrópicas de cada gás de efeito estufa emitidas por cada país a partir de um ano inicial (1850, associado ao início da revolução industrial) levando-se em consideração o tempo de decaimento diferente para cada gás, e a cada nível de concentração obtido desta maneira estima-se o aumento da temperatura média da superfície terrestre ocasionado por estas emissões em um dado período de tempo. Para Miguez (1998), esse cálculo facilitaria a discussão do problema, restando apenas definir a meta de redução da temperatura média da superfície terrestre em um determinado período.

A segunda parte da proposta sugeriu a criação de um “fundo de desenvolvimento limpo”, que receberia recursos provenientes de multas aplicadas aos países que não cumprissem com suas metas estabelecidas no Protocolo. Esses recursos seriam destinados a projetos visando reduzir emissões nos países em desenvolvimento, fomentando assim seu crescimento limpo e de baixo impacto climático e contribuindo para a desaceleração do aquecimento global. O fundo proposto evoluiu para um mecanismo de mercado, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), numa aliança momentânea, porém deci-

siva, entre Brasil e Estados Unidos. Conforme Viola (2002), o fato de o Brasil ter passado a aceitar os mecanismos flexíveis de Quioto é uma ruptura à posição de 1995, contrária à implementação conjunta e às cotas comercializáveis de emissão entre os países do Anexo I.

Miguez (1998) considerou que a proposta brasileira teve bons resultados, vez que a parte científica foi submetida à análise do SBSTTA e do IPCC e o fundo de desenvolvimento limpo tornou-se a base do atual MDL. Já Viola (2002) aponta que até 2001 a parte científica da proposta não havia alcançado resultados práticos. Esse autor reconhece a consistência técnica, a legitimidade histórica e o caráter equitativo da proposta brasileira, mas a considera utópica. Vale ressaltar que ela segue na pauta de discussão internacional até o presente, sem maiores implicações ou encaminhamentos concretos.

Viola (2002) descreve a atuação brasileira durante a negociação do Protocolo de Quioto (1996 a 2001) em quatro dimensões: a afirmação do direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; a promoção de uma visão do desenvolvimento associada à sustentabilidade ambiental, refletindo a evolução interna da conscientização da sociedade sobre a questão ambiental e conseqüente elaboração de políticas; a promoção de uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e a oposição à regulamentação internacional sobre o uso das florestas, a fim de garantir sua autonomia de decisão sobre o uso econômico da Amazônia. Sobre esse último aspecto, vale destacar a visão favorável a uma regulação internacional sobre florestas defendida pelos Estados Unidos, Canadá, Rússia, Austrália, Costa Rica, entre outros países.

A influência do Brasil nas negociações de 1997 a 2000 demonstra seu poder de veto, muito bem exercido na questão dos sumidouros⁷ a serem considerados no MDL. O Brasil aliou-se aos Estados Unidos ao apoiar a criação de mecanismos de mercado para o cumprimento de compromissos no intuito de trazer ao regime o então maior poluidor histórico, o que significou uma mudança em sua posição contrária às atividades implementadas conjunta-

7 “Sumidouro” significa qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera. (UNFCCC, art. 1.8)

mente em 1995. Em troca, obteve sucesso em restringir o escopo dos projetos florestais permitidos no MDL a florestamento⁸ e reflorestamento⁹, vetando a inclusão de projetos de conservação de florestas em pé. Para tanto, utilizou o discurso técnico-científico legítimo e defensável de garantir o equilíbrio ambiental do regime, ancorado numa visão contrária à discussão sobre emissões e remoções associadas às florestas nativas em face da falta de governança sobre o desmatamento à época, refletida nas altas taxas anuais constatadas pelo INPE.

A submissão do Brasil à UNFCCC, em 2006, marca a mudança da posição brasileira de veto à proposição. Ao invés de simplesmente bloquear a proposta apresentada em 2005 por 11 países florestais liderados por Papua Nova Guiné e Costa Rica, pela primeira vez, o Brasil trouxe à mesa uma proposta de mecanismo para a inclusão das florestas em pé no regime do clima. Para o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado (2010, entrevista), essa proposta é de vanguarda, pois reintroduziu nas negociações o tema das florestas nativas e emissões associadas, propondo uma solução inovadora. Essa solução consiste num arranjo simples e transparente no âmbito da Convenção, visando a fornecer a tais países incentivos positivos, entendidos como recursos financeiros novos e adicionais, transferência de tecnologia e meios para construção e melhoria de capacidades endógenas. (Submissão Brasileira à UNFCCC em 2006).

O fundamento da proposta brasileira (2006) é a constatação de que, conforme comunicações nacionais e submissões à UNFCCC, um conjunto expressivo de programas nacionais em implementação pelos países em desenvolvimento vem resultando em reduções consideráveis de suas emissões de GEE. A elegibilidade de um país em desenvolvimento aos incentivos positivos estaria condicionada a à sua performance na redução voluntária de emissões

8 Florestamento é a conversão induzida diretamente pelo homem de terra que não foi florestada por um período de pelo menos 50 anos, em terra florestada por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes (Dec. 16/CMP.1, art.1.b)

9 Reflorestamento é a conversão, induzida diretamente pelo homem, de terra não-florestada em terra florestada por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes, em área que foi florestada, mas convertida em terra não-florestada. Para o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, as atividades de reflorestamento estarão limitadas ao reflorestamento que ocorra nas terras que não continham florestas em 31 de dezembro de 1989 (Dec. 16/CMP.1, art. 1.c)

pelo desmatamento em relação a uma “taxa de referência de emissões”. Essa taxa seria estabelecida tomando-se em conta a média de desmatamento em um determinado período, considerando os estoques de carbono de biomassa por unidade de área (hectare, no caso brasileiro) e o tipo de bioma ou vegetação específica. A taxa deve ser periodicamente atualizada. Se a redução ficar abaixo da “taxa de referência de emissões”, ou linha de base, o país terá direito a receber incentivos; caso contrário, não há o direito a incentivos. Essa viria ser a lógica posteriormente aplicada no Fundo Amazônia, criado em 2008.

Em 2007, houve outra evolução importante. Juntamente com a China e a África do Sul, o Brasil anunciou sua disposição de assumir ações de mitigação nacionalmente adequadas, passíveis de se medir, relatar e verificar (MRV). O anúncio foi posteriormente traduzido em estratégias domésticas, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, lançado em 2008, na COP 14, que pela primeira vez estabeleceu metas quantificadas de redução do desmatamento na Amazônia. Outro avanço relevante em 2008 foi a criação do Fundo Amazônia, fruto de um arranjo com a Noruega baseado numa proposta de ONGs brasileiras e norueguesas. O ano de 2009 foi determinante pela histórica adoção de metas voluntárias nacionais de redução de emissões, o que fortaleceu o “poder brando” do país nas negociações internacionais sobre clima. Vale no entanto ressaltar que a associação à China e a Índia, países com posições mais atrasadas, constitui um entrave no rumo da liderança direcional pretendida pelo país.

Friberg (2009) ressalta que o Brasil vem tendo um papel proativo e de influência nas negociações da UNFCCC. Para esse autor, a posição brasileira é complexa e as três linhas que a compõem são as seguintes: responsabilidade pelas emissões baseada na contribuição histórica dos países; financiamento ao desenvolvimento limpo; e engajamento nas discussões sobre desmatamento e o setor florestal, dado seu perfil de emissões. Trata-se de uma posição negociadora justificável que, no entanto, não pode ser considerada ainda uma liderança direcional e torna-se controversa dada a associação do Brasil à China e Índia, países com posições mais atrasadas em relação a uma economia de baixo carbono.

CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E PERSPECTIVAS

As principais convergências de posições entre Brasil e União Europeia dizem respeito ao reconhecimento das responsabilidades comuns, porém dife-

renciadas e à preocupação com a integridade ambiental do regime internacional do clima, ou seja, a necessidade de se garantir que as ações dos países sejam efetivas no alcance do objetivo da Convenção. Nesse sentido, tanto Brasil como União Europeia tinham, à época da negociação do Protocolo de Quioto, posições conservadoras sobre o uso de mecanismos de mercado para a redução de emissões. O fundamento dessa posição é de ordem ética e ambiental: os países ricos comprariam “créditos de carbono” de outros países, não tomando as ações domésticas necessárias de redução de emissões e mantendo a possibilidade do aumento global da temperatura.

É interessante notar que esse posicionamento aproximou mais o Brasil da União Europeia do que dos países latinoamericanos, boa parte dos quais defenderam o uso de mecanismos de mercado e a inclusão da redução do desmatamento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. À época, o Brasil enfrentou um grupo conhecido como GRILA, formado por 16 países do G77/China, do qual faziam parte Bolívia, Chile, Costa Rica e Colômbia. O Brasil manteve sua posição de não aceitar a inclusão do desmatamento no MDL no primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, no que foi apoiado pela União Europeia, o que determinou a prevalência dessa visão.

Na COP 9, que ocorreu em Milão em 2003, a questão das modalidades florestais no Protocolo de Quioto foi tema de destaque, levando a reunião a ficar conhecida como “COP das Florestas”. Naquela ocasião, o debate foi polarizado entre potenciais compradores e vendedores de créditos de carbono de projetos florestais (ENB 2003, vol. 12, nº 231). Os compradores, incluindo União Europeia, Noruega e Suíça, tinham como maior preocupação a qualidade do produto e por isso procuravam condições que pudessem proteger seus investimentos e preservar sua credibilidade junto às ONGs. Alguns insistiram em critérios rigorosos para impactos ambientais e socioeconômicos a fim de garantir a real contribuição desses projetos à mitigação da mudança do clima. Os vendedores, que incluem Bolívia, Colômbia e outros da América Latina, defendiam condições favoráveis de mercado, com a finalidade de minimizar os custos proibitivos de transação.

Nesse contexto, a posição do Brasil foi intermediária. Por um lado aproximou-se da dos compradores, dentre eles a União Europeia, quanto à seriedade de critérios para garantir a real contribuição dos projetos à mitigação da mudança do clima. Por outro, identificou-se com a dos vendedores por afirmar a autonomia dos países de decidir sobre a contribuição dos projetos de

MDL para o seu desenvolvimento sustentável com base em sua soberania sobre os recursos naturais compreendidos em seu território.

Nas discussões sobre REDD+ também houve aproximação entre Brasil e União Europeia no sentido de garantir a discussão no âmbito da Convenção e não do Protocolo de Quioto, o que evitou a discussão sobre a inclusão dessa modalidade de projeto florestal no primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto (2008 a 2012). Outro ponto de consenso foi a resistência à inclusão no mecanismo de REDD+ de outras modalidades além do desmatamento, como a conservação, o manejo florestal sustentável e o aumento de estoques. Posteriormente, devido à insistência de países como Índia e Guiana sobre o componente ético do mecanismo (incentivos positivos não só a países com altas taxas de desmatamento, mas também com grande cobertura florestal), o REDD+ foi aceito a partir da COP 14, em Poznan, na Polônia.

Em comunicação de 2008, a Comissão Europeia pronunciou-se favoravelmente a um mecanismo global de florestas, mas enfatizou que a inclusão de créditos relacionados a essas atividades não seria realista no momento, dado a magnitude dessas emissões ser mais do que o triplo da quantidade de emissões reguladas pelo EU ETS, podendo levar a um desequilíbrio entre oferta e demanda no sistema. Esse documento menciona ainda a questão do risco representado pelo caráter temporário desses créditos e a necessidade de sua substituição: se uma companhia deixa de existir, alguém deverá assumir a responsabilidade por eles para garantir a integridade ambiental do sistema. Assim, o reconhecimento de créditos florestais, como ferramenta complementar, pelo EU ETS só seria possível a longo prazo, por exemplo após 2020, se algumas condições forem cumpridas, especialmente o equilíbrio entre oferta e demanda e a questão do risco. Também é mencionada possibilidade de direcionamento ao mecanismo global de florestas de recursos oriundos de leilões de permissões de emissão, o que está em linha com a posição brasileira de que o REDD+ não deve ser objeto de mercados de carbono.

A relação entre Brasil e União Europeia apresenta divergências pontuais. A primeira delas é a baixa demanda por créditos do Protocolo de Quioto por parte do bloco, o que contribuiu para a baixa participação dos projetos florestais (dentre os 2.927 projetos registrados até a data de conclusão do artigo, apenas 21 eram das modalidades de florestamento e reflorestamento). O Brasil é um grande incentivador desse tipo de projeto. Também a busca do Brasil por mercados para biocombustíveis esbarra na resistência da União Europeia

em função de uma provável relação entre sua produção, o aumento do preço dos alimentos e do desmatamento. Mas a principal divergência explicitada em 2009, durante uma das reuniões dos grupos Ad-hoc do Mandato de Bali, é o apoio da União Europeia a outro instrumento legal que venha a suceder o Protocolo de Quioto, admitindo assim a provável expiração do Protocolo ao final de seu primeiro período de compromisso. Essa hipótese é inadmissível para o Brasil, que defende ferrenhamente um segundo período de compromisso.

Explicitadas aqui as convergências e divergências entre Brasil e União Europeia nas negociações internacionais sobre mudança do clima, conclui-se que a relação entre os dois países é bastante frutífera e lhes garante um papel proeminente. Há possibilidades de aprofundamento dessa cooperação. Um exemplo é a experiência da União Europeia no EU ETS, que pode iluminar a construção pelo Brasil do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, previsto em sua Política Nacional sobre Mudança do Clima¹⁰. A implementação da política dar-se-á por meio da elaboração de planos setoriais de mitigação e adaptação que conterão metas setoriais de redução de emissões. Esses planos poderão servir de base para o MBRE. A construção de um mercado de redução de emissões no Brasil está em linha com a proposta da União Europeia do uso de mecanismos de mercado setoriais como uma etapa do desenvolvimento de sistemas de *cap-and-trade* nos países emergentes (Comissão Europeia, 2010).

Vale ainda mencionar a experiência de cooperação financeira entre União Europeia e Brasil no combate ao desmatamento, maior fonte de emissões de GEE do país. A UE contribuiu com 5,8 milhões de euros para o projeto “Manejo Florestal, apoio à produção sustentável e fortalecimento da sociedade civil na Amazônia brasileira”, na área de influência da BR 163. O projeto atende interesses comuns do bloco e do país: a conservação das florestas no bioma amazônico por meio de uma economia local que valorize as florestas em pé. Esse projeto encontra-se em fase de desenvolvimento e durará até 2013. Iniciativas dessa natureza, construídas com transparência e com a participação da sociedade civil, são necessárias e desejadas. Há oportunidade de aprofundamento com os recursos de curto prazo comprometidos pela UE – 5 milhões de euros de 2010 a 2012 (Comissão Europeia, 2010).

10 Lei n. 12.137, de 29 de dezembro de 2009, e Decreto n. 7.390, de 9 de dezembro de 2010.

A cooperação internacional é um aprendizado que se aprimora em face de novos temas na agenda ambiental, o que, por sua vez, requer compromisso político, flexibilidade e capacidade de implementação de seus atores. A questão da mudança do clima é talvez o melhor exemplo. Tanto a União Europeia quanto o Brasil, cada um à sua maneira e atendendo a diferentes motivações, foram capazes de alcançar posições de destaque nas negociações por meio da propositura de soluções inovadoras e buscando avanços internos para influenciar outros países e atores domésticos. A experiência dessa cooperação é uma referência tanto para o mundo desenvolvido quanto para o mundo em desenvolvimento nos diversos temas da agenda global para o meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRESEN, Steinar e AGRAWALA, Shardul. *Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Change Regime*. Global Environmental Change, Elsevier, vol. 12 (2002), pp. 42-51.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Informações Gerais e Valores Preliminares. 2009.

_____. Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. 2010.

CARVALHO, Fernanda Viana de. *A Posição Brasileira sobre Florestas no Regime Internacional do Clima (1997-2010) - Do Veto à Proposição* Tese de doutorado defendida junto ao IREL/UNB em novembro de 2010.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook 2011*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES *Towards a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen*. Brussels, 2009. COM (2009) 39 final.

_____. *International Climate Policy Post-Copenhagen: Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change*. Brussels, 2010, COM (2010) 86 final.

CHASEK et al. *Global Environmental Politics*. Westview : Boulder, 2006. 4ª ed.

FRIBERG, Lars. *Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil – a Success Story Challenged*. The Journal of Environment Development 2009; 18.

MIGUEZ, José Domingos. *O Brasil em Kyoto*. Economia e Energia, ano II, nº 8. Maio/Junho 1998.

Submissão do Governo Brasileiro à UNFCCC: Implementation of the Berlin Mandate. FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3

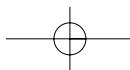
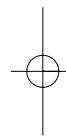
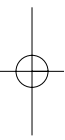
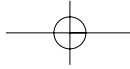
Submissão do Governo Brasileiro à UNFCCC: *Positive Incentives for Voluntary Action in Developing Countries to Address Climate Change: Brazilian Perspective on Reducing Emissions from Deforestation*. Disponível em unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/.../wp_21_braz.pdf

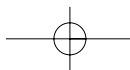
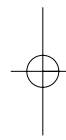
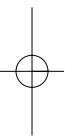
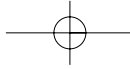
VARGAS, Everton. *A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil*. Interesse Nacional: 2008. Disponível em http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=14

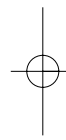
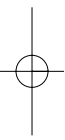
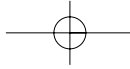
VIOLA, Eduardo. *O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil*. RBCS Vol. 17. no 50. outubro, 2002.

_____. *Brazil in the Context of Climate Change Politics, 1989-2003*. Ambiente & Sociedade – Vol. VII nº. 1 jan./jun. 2004

_____. *Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira*. Brasília: Cindes, 2010.







Este livro foi composto por Cacau Mendes em Minion Pro c.11/15 e impresso pela
Imprinta Express em papel pólen 90g/m² para a Fundação Konrad Adenauer em maio de 2011.

