

Entre Redes e Acordos: Geopolítica, Regulação e Diplomacia Digital

*Among Networks and Agreements:
Geopolitics, Regulation,
and Digital Diplomacy*

Série Relações Brasil-Europa

15



**Entre Redes e Acordos:
Geopolítica, Regulação e
Diplomacia Digital**

*Among Networks and Agreements:
Geopolitics, Regulation, and
Digital Diplomacy*

Entre Redes e Acordos: Geopolítica, Regulação e Diplomacia Digital

*Among Networks and
Agreements: Geopolitics,
Regulation, and
Digital Diplomacy*

Editor responsável
Maximilian Hedrich

Organização
Reinaldo J. Themoteo

Coordenação editorial
Reinaldo J. Themoteo

Revisão e tradução
Leslie Sasson Cohen

Design gráfico e diagramação
Claudia Mendes

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)
Lumos Assessoria Editorial. Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

- E61 Entre redes e acordos: geopolítica, regulação e diplomacia digital =
Among networks and agreements: geopolitics, regulation, and digital
diplomacy / [organização Reinaldo J. Themoteo]. — 1. ed. — Rio de
Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2025.
Dados eletrônicos (pdf). — (Série Relações Brasil-Europa ; 15).

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-89432-58-6

1. Tecnologia e relações internacionais. 2. Internet e relações internacio-
nais. 3. Diplomacia – Inovações tecnológicas. 4. Ciência política. 5.
Inteligência artificial – Cooperação internacional. I. Themoteo,
Reinaldo J.

CDD23: 327.202854678

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não necessariamente representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Sumário

Table of contents

- 7 **Introdução**
11 *Introduction*
Maximilian Hedrich
- 15 **União Europeia e Brasil:
Trajetória oscilante e oportunidades imprevistas**
25 *European Union and Brazil:
Oscillating Trajectory and Unforeseen Opportunities*
Ana Paula Tostes
Yasmin Renne
- 35 **As relações Brasil-Europa no contexto da COP 30**
53 *Brazil–Europe Relations in the Context of COP30*
Dani Dias
Maria Beatriz Mello
Isabel Rocha de Siqueira
- 71 **A Revolução Digital e as Redes Sociais:
A contribuição da Regulação de Proteção de Dados Pessoais**
85 *The Digital Revolution and Social Media:
The Contribution of Personal Data Protection Regulation*
Yasmin Renne

- 99 **O modelo de responsabilidade dos provedores de aplicação de internet no Brasil a partir dos temas 987 e 533 do Supremo Tribunal Federal: uma aproximação ao modelo alemão?**
- 109 *The liability model of internet application providers in Brazil based on Brazilian Supreme Court cases 987 and 533: an approximation to the German model?*
- Jéssica Fachin
- 119 **Inteligência artificial: a regulamentação no Brasil e na União Europeia**
- 135 *Artificial Intelligence: Regulation in Brazil and the European Union*
- Claudio Nazareno
- 151 **A segurança europeia em xeque: prioridades estratégicas em um contexto de instabilidade**
- 163 *European Security at Risk: Strategic Priorities in a Context of Instability*
- Luiz Gustavo Carlos
- 175 **O tarifaço de Trump: efeitos para o Brasil e o acordo Mercosul-União Europeia**
- 191 *Trump's Tariff Surge: Implications for Brazil and the Mercosur-European Union Agreement*
- Lia Valls Pereira

Introdução

As relações entre o Brasil e a União Europeia possuem um histórico caracterizado por sinergias e valores compartilhados, envolvendo parcerias e acordos. Houve momentos desafiadores e de divergência, mas os valores democráticos compartilhados têm contribuído para a superação dos desafios.

Atualmente, o mundo atravessa um período de tensão em vários contextos. Com um breve olhar no cenário geopolítico, nota-se a guerra na Ucrânia, que já está em seu terceiro ano, assim como as mudanças de postura dos Estados Unidos, que colocam em xeque toda a ordem estabelecida desde 1945, trazendo desafios graves e urgentes para os países europeus.

As mudanças na ordem global, que apontam para um cenário em transição rumo a um ordenamento multipolar, ainda que marcado por oposições, representam fatores desafiadores com potencial de impactar as relações entre Brasil e Europa. Esses desafios englobam diversas áreas, como meio ambiente, comércio, direito, tecnologia e direitos humanos, entre outras.

A décima quinta edição da série *Relações Brasil-Europa* tem por objetivo analisar a relação entre o Brasil e a União Europeia sob a perspectiva de alguns dos principais temas relacionados, de modo a contribuir para os debates sobre a forma como esses atores se relacionam, levando em consideração as sinergias, os desafios a serem enfrentados e as possíveis oportunidades para o fortalecimento desta relação.

Esta obra reúne sete capítulos que exploram as complexas e multifacetadas relações entre o Brasil e a União Europeia, abordando temas que vão da geopolítica à tecnologia, passando por sustentabilidade, segurança e comércio internacional. A seguir, apresentamos uma breve descrição de cada um:

Ana Paula Tostes e Yasmin Renne analisam como as tensões geopolíticas contemporâneas – como a guerra na Ucrânia, o reposicionamento da China e os desafios democráticos globais – influenciam a relação entre o Brasil e a UE. O capítulo destaca momentos de aproximação e distanciamento, revelando oportunidades de cooperação em meio à instabilidade.

Dani Dias, Maria Beatriz Mello e Isabel Rocha de Siqueira discutem os desafios e as possibilidades de colaboração entre Brasil e Europa na agenda climática. Com a COP 30 se aproximando, o capítulo enfatiza o papel estratégico da Amazônia e o potencial de parcerias em energias renováveis, financiamento verde e governança ambiental.

Yasmin Renne investiga os avanços regulatórios na proteção de dados pessoais, comparando o modelo europeu do GDPR com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira. O capítulo aborda os desafios impostos pelas *big techs* e pelas redes sociais, e discute como a regulação pode equilibrar inovação e privacidade.

Jéssica Fachin analisa os julgamentos dos temas 987 e 533 do STF, que redefinem a responsabilidade dos provedores de internet no Brasil. A autora propõe uma aproximação ao modelo alemão, discutindo implicações jurídicas e possíveis impactos sobre a liberdade de expressão e moderação de conteúdo.

Claudio Nazareno explora os esforços regulatórios em torno da inteligência artificial, destacando o pioneirismo europeu com o *AI Act* e os debates emergentes no Brasil. O capítulo de sua autoria aborda riscos éticos, transparência algorítmica e os desafios de harmonizar inovação com a proteção de direitos fundamentais.

Luiz Gustavo Carlos analisa como os desafios na área de defesa – como a militarização do Leste Europeu e a dependência energética – afetam a política externa da UE e suas relações com o Brasil. O capítulo sugere que a cooperação em segurança cibernética e diplomacia pode ganhar relevância.

No último capítulo, Lia Valls Pereira examina os impactos das políticas protecionistas dos EUA sobre o acordo comercial entre o Mercosul e a UE. A guerra de tarifas e os entraves políticos são discutidos à luz das oportunidades e obstáculos para o Brasil na consolidação de uma parceria estratégica com a Europa.

Agradecemos aos autores e autoras que participam desta obra com seus artigos e contribuem para os debates sobre as relações entre o Brasil e a União Europeia. Este conjunto de análises busca oferecer uma visão atual dessas relações, revelando possíveis caminhos para uma cooperação mais sólida e inovadora.

Maximilian Hedrich

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Introduction

Relations between Brazil and the European Union have historically been marked by synergies and shared values, embodied in partnerships and agreements. Although there have been moments of challenge and divergence, the shared commitment to democratic values has helped overcome these obstacles.

Presently, the world is experiencing a period of heightened tension across various contexts. From a geopolitical perspective, the ongoing war in Ukraine, now in its third year, as well as shifts in the posture of the United States, have called into question the international order established since 1945, creating severe and urgent challenges for European countries.

The transformations in the global order, increasingly pointing toward a multipolar system marked by rivalries, represent significant challenges with the potential to affect relations between Brazil and Europe. These challenges span multiple areas, including the environment, trade, law, technology, and human rights.

The fifteenth edition of the *Brazil-Europe Relations* series seeks to analyze the relationship between Brazil and the European Union through the lens of some of the most relevant issues, thereby contributing to debates on how these actors interact, taking into account existing synergies, the challenges to be addressed, and the opportunities for strengthening this relationship.

This volume brings together seven chapters that explore the complex and multifaceted ties between Brazil and the European Union, ad-

addressing topics ranging from geopolitics to technology, as well as sustainability, security, and international trade. A brief overview of each chapter follows:

Ana Paula Tostes and Yasmin Renne analyze how contemporary geopolitical tensions, such as the war in Ukraine, China's repositioning, and global democratic challenges, affect the relationship between Brazil and the EU. Their chapter highlights moments of convergence and divergence, identifying opportunities for cooperation amid instability.

Dani Dias, Maria Beatriz Mello, and Isabel Rocha de Siqueira discuss the challenges and prospects for collaboration between Brazil and Europe on the climate agenda. With COP30 approaching, their chapter underscores the strategic role of the Amazon and the potential for partnerships in renewable energy, green finance, and environmental governance.

Yasmin Renne examines the regulatory advances in personal data protection, comparing the European GDPR framework with Brazil's General Data Protection Law (LGPD). The chapter addresses the challenges posed by big tech companies and social media, while discussing how regulation can balance innovation and privacy.

Jéssica Fachin analyzes rulings 987 and 533 by Brazil's Supreme Court (STF), which redefine the liability of internet service providers in the country. She proposes an approximation to the German model, discussing legal implications and potential impacts on freedom of expression and content moderation.

Claudio Nazareno explores the regulatory efforts surrounding artificial intelligence, highlighting the European Union's pioneering AI Act and emerging debates in Brazil. His chapter addresses ethical risks, algorithmic transparency, and the challenges of aligning innovation with the protection of fundamental rights.

Luiz Gustavo Carlos examines how defense-related challenges – such as the militarization of Eastern Europe and energy dependency – affect the EU's foreign policy and its relations with Brazil. The chapter

suggests that cooperation in areas such as cybersecurity and diplomacy may gain importance.

In the final chapter, Lia Valls Pereira examines the impacts of U.S. protectionist policies on the Mercosur-EU trade agreement. The tariff wars and political hurdles are analyzed in light of both the opportunities and obstacles Brazil faces in consolidating a strategic partnership with Europe.

We express our gratitude to the authors who contributed to this volume with their articles and enrich the debates on relations between Brazil and the European Union. This collection of analyses aims to provide an up-to-date perspective on these relations, offering possible pathways toward a stronger and more innovative cooperation.

Maximilian Hedrich

Director of the Konrad Adenauer Foundation in Brazil

União Europeia e Brasil: Trajetória oscilante e oportunidades imprevistas

Ana Paula Tostes
Yasmin Renne

O Brasil é um parceiro importante para a UE. Não só partilhamos laços históricos e culturais estreitos, valores e um forte empenhamento nas instituições multilaterais, mas também a capacidade para dar uma contribuição decisiva para o tratamento de muitos desafios globais, como as alterações climáticas, a pobreza, o multilateralismo, os direitos humanos e outros. Ao propor um estreitamento destes laços, reconhecemos o estatuto do Brasil como “protagonista fundamental” para integrar o clube restrito dos nossos parceiros estratégicos.

(Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso, 2007)

Embora diálogos entre Brasil e União Europeia (UE) existam desde a década de 1960 (período ainda do lançamento do mercado comum europeu), a primeira intenção em se promover um acordo bilateral formal surgiu duas décadas depois. Um Acordo Institucional de Cooperação foi assinado em 1982, com o intuito de fortalecer a colaboração nas áreas econômica, comercial, industrial, científica, tecnológica e em um amplo leque de temas relevantes para ambas as partes, como energia, transporte, meio ambiente, educação e desenvolvimento social. O acordo entrou em vigor em 1995, no mesmo ano em que foi assinado, em Madri, o Acordo-Quadro de Associação UE-Mercosul, tendo concluído os processos de negociação e ratificação em 1999. Embora com poucos avanços quanto ao acordo entre os blocos, vimos progressos na trajetória de

uma cooperação estratégica entre Brasil e União Europeia sobre temas considerados de interesse comum.

Dentre as condições favoráveis à aproximação da UE com o Brasil, podemos mencionar o empenho de Portugal no incremento das medidas de cooperação, que atribuímos à presidência da Comissão de José Manuel Durão Barroso (2004-2014), em contexto de razões abrangentes que identificamos na aproximação entre UE e Brasil. Destacamos três fatores de impacto na nova orientação europeia: i) o desempenho do Brasil no cenário internacional desde o início dos anos 2000; ii) o peso político e econômico do país na região e no Mercosul (o Brasil representa cerca de 75% do PIB do bloco); iii) os fortes vínculos bilaterais, históricos e culturais, podendo se estender ao próprio perfil diplomático na busca de uma atuação sempre pacífica e multilateral.

Em 2007, em Lisboa, foi acordada a Declaração Comum da Cimeira UE-Brasil, que visou um reforço do Brasil para a aproximação e consolidação das relações entre UE e Mercosul e UE e Brasil. Note-se que o Brasil, na ocasião, era o último dos países dos BRIC¹ a ter uma parceria estratégica com a UE. Conclui-se que a UE já previa a aproximação com as economias emergentes, sem mencionar o objetivo legítimo e concreto de fortalecer os laços já existentes, legados históricos e valores comuns com o Brasil.

O contexto era positivo para a economia brasileira desde o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006),² a dívida externa do país havia sido quitada em 2005 e a capacidade de desenvolvimento estava evidenciada, com o crescimento do PIB em 6.1% no ano de 2007. Desde então, dezenas de diálogos setoriais foram criados e outras Reuniões de Cúpula se seguiram, com a aprovação do Plano de Ação Conjunta UE-Brasil 2012-2014. Era uma ocasião propícia para

1 Na ocasião a África do Sul ainda não havia ingressado, o que passaria a mudar o acrônimo para BRICS a partir de 2011.

2 Lula foi reeleito para um segundo mandato presidencial, de 2007 a 2011.

a expansão de parcerias e, no caso da UE, suas motivações e razões para realizar a cooperação estratégica com o país são justificadas no texto do Acordo,³ dentre elas, o fato de o Brasil ser uma democracia estável, dotada de um sistema político estruturado, o crescente desenvolvimento econômico, sua capacidade de liderança regional e seus esforços em processos de integração. Vale ressaltar que houve um amplo processo de consulta de atores da sociedade civil e stakeholders na ocasião, por parte do Brasil, a respeito das bases sobre as quais a cooperação deveria se guiar.

Em divulgação oficial da Comissão Europeia de Barroso em 2007, foi explicitado que uma Parceria Estratégica UE-Brasil levaria a uma ampliação de áreas e setores de cooperação em um transbordamento para um reforço do multilateralismo e para se trabalhar em conjunto com vistas a um sistema das Nações Unidas mais eficaz na promoção dos Direitos Humanos. Na ocasião, a Comissão também se propôs a cooperar estreitamente em relação a desafios globais, como a pobreza e as desigualdades, as questões ambientais (em especial, as alterações climáticas, as florestas, a gestão dos recursos hídricos e a biodiversidade) e energia, além de reforçar a estabilidade e a prosperidade na América Latina. Tudo isso somado ao esforço em avançar na superação de obstáculos para a conclusão do acordo UE-Mercosul.⁴

Em poucos anos, em 2010, houve negociações inter-regionais envolvendo a região mais ampla da América Latina e Caribe (ALC), na Cúpula de Madri. Nessa Cúpula foi criada a Fundação União Europeia e América Latina e Caribe (UE-ALC),⁵ com sede em Hamburgo, na

3 EUROPEAN COMMISSION. E/2007/889. Brazil: Country Strategy Paper, 2007-2013 https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/Brazil%20Country%20Strategy%20Paper%202007-2013.pdf

4 EU-LAC. Disponível: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm Acessado em: 11/7/2025

5 COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa. 29 maio 2007. Disponível: <https://eulacfoundation.org/en> Acessado em: 11/7/2025

Alemanha. O objetivo foi reunir setores não governamentais das regiões e vinculá-los às agendas dos governos, de modo a fortalecer os debates acerca dos impactos relacionados à construção da associação entre as regiões (CARVALHO & LEITE, 2013).⁶ A Fundação UE-ALC surge como uma via alternativa à governamental, que buscava abrir rotas de ação e cooperação que independem de setores estratégicos econômicos e políticos, mas sedimentam a aproximação entre as regiões.

A aproximação entre as regiões segue em diferentes frentes e, até 2012, já se contabilizavam cerca de vinte e cinco reuniões do Comitê Bi-Regional de Negociações entre Mercosul e UE para discussões sobre o futuro do Acordo de Associação entre os blocos. Em 2013, mais uma Reunião Ministerial UE-Mercosul ficou acordada, para que ocorresse paralelamente à Primeira Cúpula UE-CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), que ocorreu em Santiago do Chile.

Em 2015, houve a Segunda Cúpula da UE-CELAC, em Bruxelas, que contou com a presença de chefes de Estado, representantes da sociedade civil, sindicatos, organizações não governamentais etc., e buscou reafirmar o compromisso quanto aos esforços no sentido de avançar no caminho de cooperação entre as regiões. Desde então, entretanto, vimos um longo intervalo sem avanços na cooperação bi-regional.

Contexto europeu

Desde 2015, a crise migratória ganhou protagonismo na região europeia e a cooptação das crises regionais pelo populismo crescente levou ao referendo de 2016 no Reino Unido e, finalmente, ao Brexit. Neste contexto,

6 Entre junho de 2010 e outubro de 2012, foram realizadas nove rodadas de negociação, concomitantes a quatro reuniões do Comitê Bi-Regional de Negociações. Mas, apesar da extensa agenda de rodadas e reuniões, as negociações no período ainda não apresentaram avanços concretos. Foram reafirmadas intenções, propostas, diálogos, mas sem resolução para os impasses até então existentes (Carvalho & Leite, 2013)

novos focos de parcerias e crises urgentes mudaram as prioridades das ações diplomáticas da União Europeia e suas estratégias internacionais. Esse marco também coincide com avanços nos diálogos internacionais sobre a emergência climática, desde o Tratado de Paris, adotado durante a COP21, a 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (sigla em inglês UNFCCC).

No mesmo período de distanciamento entre UE e América Latina, a partir de 2015, a China avançou sua presença na região, com a expansão da Nova Rota da Seda, lançada em 2013. O Acordo UE-Mercosul ainda não apresentava avanços, e o mesmo ocorria com a parceria estratégica entre Brasil e UE, que, após ganhar fôlego nos primeiros anos, havia estagnado a partir de 2014 (FERREIRA-PEREIRA 2021).

Desde 2015, o que podemos identificar na atuação internacional da UE é uma mudança notória nas prioridades regionais e na sua agenda diplomática. O tema do clima e da perseguição das metas de diminuição de emissões de gases de efeito estufa tornou-se o principal eixo de sua ação externa. Uma série de estratégias e medidas regionais visaram a uma sensível mudança de foco em investimentos e programas de incentivo na indústria e na inovação tecnológica. Apesar de uma crescente legislação ambiental europeia já ser identificada desde a década de 1990, após os compromissos assumidos no Tratado de Paris, a UE avançou nas negociações regionais e lançou o Pacto Verde Europeu, um pacote de estratégias visando à convergência de compromissos regionais e internacionais com a transição energética e o cumprimento de metas de redução do aquecimento global.

O cenário de possibilidades, motivações e inclinações na mira de parcerias e prioridades nas relações da UE com países terceiros perpassará, entretanto, três conjunturas críticas (CAPOCCIA & KELEMEN, 2007; CAPOCCIA, 2016), a partir da entrada em vigor do Pacto Verde, em 2020. Conjunturas críticas trazem incertezas que exigem escolhas que definem consequências, algumas irreversíveis, outras não previstas, frequentemente seguindo trajetórias existentes, mas não necessariamente

as melhores. No caso das conjunturas que identificamos, vimos elementos que colaboram para a compreensão da retomada das relações entre UE e Brasil e entre UE e ALC.

Conjunturas críticas e respostas rápidas da UE

Meses após o lançamento do Pacto Verde Europeu, o mundo viveu a inesperada crise pandêmica da COVID-19. As medidas, prazos, procedimentos e estratégias esperados com a implementação do Pacto, rumo a uma economia neutra prevista para 2050, pareciam ameaçados pela crise econômica mundial após a paralisação das atividades comerciais, econômicas, do consumo e de todas as cadeias de renda e serviços globais. A pandemia foi assim caracterizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em março de 2020, e a consideramos uma primeira conjuntura crítica que desafiou a continuidade na implementação de medidas de transição verde na Europa. Analistas e políticos, inicialmente, esperavam um recuo de medidas europeias na sua rota de transição verde, como se as prioridades de retomada da economia e do desenvolvimento pudessem ser forças contrárias às prioridades de transição para uma economia neutra.

Em fevereiro de 2022, iniciou-se a guerra na Ucrânia, nas fronteiras da UE, envolvendo tanto interesses de políticas e estratégias para países do Leste e da vizinhança, quanto representa o início do fim da cooperação entre UE e Rússia. As relações entre as duas potências eram marcadas, desde o fim da URSS, pela interdependência econômica – que envolve comércio e energia –, disputas por influência sobre ex-repúblicas socialistas, uma proximidade desconfiada e um equilíbrio marcado por interesses mútuos.

Após uma crescente crise do multilateralismo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mais recentemente, a segunda administração de Donald Trump se revelou como uma terceira conjuntura crítica. Vimos, neste ano de 2025, uma crise disseminada no campo da coope-

ração internacional, provocada por um ator-chave das relações internacionais, os Estados Unidos. O presidente retirou-se do Tratado de Paris e lançou uma guerra tarifária generalizada, que tem causado queda de confiança, instabilidade e perda de credibilidade do dólar, além de incertezas sobre respostas às políticas unilaterais estadunidenses.

Em reação a essas três conjunturas críticas, vimos a UE, no caso da crise econômica pós-pandemia, lançar pacotes de recuperação e resgate com altos investimentos para reformas necessárias à transição do mercado europeu para um mercado neutro no futuro. O NextGenerationEU (NGEU) foi um instrumento de recuperação econômica lançado pela Comissão em julho de 2020, sem precedentes, pois incluiu investimentos, empréstimos e subvenções em cifras jamais vistas em outras crises econômicas na UE. Ou seja, em vez de recuar nas medidas de transição verde, após o fim da pandemia, a UE passou a reinvestir e a reorganizar sua indústria e seu mercado, orientando-os por normas e mecanismos de regulação que vinculavam investimentos, empréstimos e subvenções europeias ao enfrentamento das mudanças climáticas. Nesse contexto, a estratégia Global Gateway, lançada em 2021, passou a mobilizar até 300 bilhões de euros em investimentos entre 2021 e 2027, para sustentar a recuperação econômica da UE sem abandonar a transição verde e digital.

A busca pela redução da dependência de combustíveis fósseis levou a União Europeia e seus países-membros, como a Alemanha, a estreitarem relações bilaterais (que se efetivariam nos anos seguintes) com o Brasil, por exemplo, para a produção de energia renovável, em especial no âmbito da produção de hidrogênio verde. Isso implica investimentos em infraestrutura, tecnologia e pesquisa para soluções de transporte e armazenamento de hidrogênio verde em países como o Brasil, que tem uma das matrizes elétricas mais limpas do mundo.

As duas próximas conjunturas críticas que identificamos trazem consequências mais significativas para as relações com a ALC e com o Brasil. Após o longo período de afastamento, vemos finalmente a retomada da cooperação bi-regional. A III Cúpula UE-CELAC foi retomada

em julho de 2023, e recuperados os diálogos entre as regiões. A Cúpula foi realizada sob o tema “Renovação da parceria bi-regional para fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável” e, na mesma ocasião, a Comissão lançou a Agenda de Investimentos Global Gateway UE-ALC (AIGG), como um compromisso político orientado para a busca de oportunidades justas de investimento verde e digital na ALC. Em especial, países como Chile e Brasil foram apontados pelo Conselho Europeu como estratégicos para a autonomia energética perseguida pela UE desde o início da guerra na Ucrânia.

Como parte da Estratégia Global Gateway, a UE passou a apoiar o Brasil a partir da AIGG, especialmente no campo da energia, transição verde e conectividade digital. Além disso, um projeto multinacional sobre eletromobilidade e transporte está sendo conduzido com a participação brasileira. Uma iniciativa Team Europe no Brasil passou a promover o desenvolvimento de projetos e investimentos associados à transição verde e digital: projetos sobre Cidades Sustentáveis e Inteligentes, com foco no planejamento urbano integrado e inclusivo; projetos associados à proteção ou gestão de atividades sustentáveis de Florestas Tropicais; cooperação industrial e empresarial vinculada à economia digital; cooperação acadêmica e científica; cooperação em tecnologias e serviços espaciais, etc.

No âmbito do Programa Indicativo Plurianual Regional 2021-2027 para a ALC foram destinados 70 milhões de euros da UE para a cooperação bilateral com o Brasil durante todo o período. Resta, entretanto, um melhor mapeamento sobre a relação entre investimentos e resultados, além do acompanhamento sobre a possível conclusão do Acordo UE-Mercosul no contexto de avanços na cooperação entre UE e Brasil.

Notas conclusivas

Mais recentemente, vimos medidas tarifárias do Presidente Trump levarem a um aumento de diálogos entre Brasil e UE e entre setores interessados na ratificação do Acordo UE-Mercosul. Em dezembro de 2024 foi

anunciada a concordância sobre o texto final do Acordo UE-Mercosul, após impasses sobre a questão ambiental, que envolvia principalmente o Brasil. Finalmente, em maio de 2007, foi lançado o Primeiro Fórum de Investimentos Brasil-UE, organizado pela Delegação da UE no Brasil em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Em meio a diversos diálogos, setores públicos e privados buscaram convergências visando à conclusão do Acordo UE-Mercosul, especialmente diante do isolacionismo norte-americano, vendo no acordo uma iniciativa para a criação de uma nova geopolítica mundial.

Apesar das indefinições e incertezas, o esforço de mapeamento das relações entre Brasil e UE apresentado neste artigo aponta para um cenário de aumento de dificuldades nas relações entre Estados Unidos e UE, e igualmente entre Estados Unidos e Brasil, mas que pode ter ressonância na aceleração da aproximação identificada nos últimos anos entre UE e ALC e entre UE e Mercosul.

Referências

CARVALHO, Felipe Augusto Torres de; LEITE, Alexandre César Cunha Leite. Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL-União Europeia: entreves `a aprovação e perspectivas futuras, Século XXI, Porto Alegre, V.4, n. 2, Jul-Dez. 2013. Disponível: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1870/145> Acessado em: 11/7/2025

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures In: Orfeo Fioretos; Tulia G. Falleti; Adam Sheingate. *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, p. 89-106, 2016

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa. 29 maio 2007. Disponível: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm Acessado em: 11/7/2025

EU-LAC. Disponível: <https://eulacfoundation.org/en> Acessado em: 11/7/2025

EUROPEAN COMMISSION. E/2007/889. Brazil: Country Strategy Paper, 2007-2013. Disponível: https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/Brazil%20Country%20Strategy%20Paper%202007-2013.pdf Acessado em: 11/7/2025

FERREIRA-PEREIRA, L. European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation. IN: Ferreira-Pereira, L. & Smith, Michael. The European Union's Strategic Partnerships, Global Diplomacy in a Contested World (pp.151-175) 2021.

Ana Paula Tostes é professora titular da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e titular da Cátedra Jean Monnet da União Europeia (JMC-UERJ). Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), com pesquisas financiadas pela FAPERJ (prociência), pelo CNPq (Bolsa PQ) e pela União Europeia (EU-gac-CJM). É membro do núcleo estratégico do Observatório Interdisciplinar de Mudanças Climáticas (OIMC) e coordenadora do Laboratório de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais da UERJ (LabRI). Foi professora visitante do Centro de Estudos Europeus da Universidade Livre de Berlim (ULB, Alemanha), professora adjunta e associada do Departamento de Ciência Política e do James Madison College (JMC) da Michigan State University (MSU, EUA), e pós-doutora e professora visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Seu trabalho de pesquisa e ensino concentra-se principalmente em estudos europeus, União Europeia, instituições internacionais, integração regional e diplomacia climática.

Yasmin Renne é doutoranda em Relações Internacionais com a UE na Universidade NOVA de Lisboa e membro da equipe do projeto na Cátedra Jean Monnet (JMC-UERJ). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com intercâmbio acadêmico na Università di Bologna e especialização em Gestão de Negócios Internacionais pelo IBMEC-RJ. Atualmente, trabalha para o setor privado na Espanha e em Portugal. Suas principais áreas de interesse em ensino e pesquisa são: União Europeia, Europeização, Economia Política Internacional, GDPR e Agenda Digital da UE no contexto da transição verde.

European Union and Brazil: Oscillating Trajectory and Unforeseen Opportunities

Ana Paula Tostes
Yasmin Renne

Brazil is an important partner for the EU. Not only do we share close historical and cultural ties, values, and a strong commitment to multilateral institutions, but we also share the capacity to make a decisive contribution to addressing many global challenges such as climate change, poverty, multilateralism, human rights, and others. By proposing a strengthening of these ties, we recognize Brazil's status as a 'key player' in joining the exclusive club of our strategic partners.

(President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, 2007)

Although dialogues between Brazil and the European Union (EU) date back to the 1960s – during the early stages of the European Common Market – the first initiative to establish a formal bilateral agreement emerged two decades later. In 1982, an Institutional Cooperation Agreement was signed aiming to strengthen collaboration in economic, commercial, industrial, scientific, and technological areas, as well as in a wide range of areas of mutual relevance, such as energy, transport, environment, education, and social development. The agreement entered into force in 1995, the same year the EU–Mercosur Framework Cooperation Agreement was signed in Madrid, with negotiations and ratification concluded in 1999. Although progress on the agreement

between the blocs remained limited, the trajectory of strategic cooperation between Brazil and the European Union nonetheless advanced on issues regarded as being of common interest.

Among the favorable conditions for the EU's approach to Brazil, Portugal's efforts to enhance cooperation stand out, particularly during José Manuel Durão Barroso's tenure as president of the European Commission (2004–2014). These efforts occurred within a context of broad aspects underpinning the EU–Brazil rapprochement. Three factors impacted the new European orientation: i) Brazil's performance on the international stage since the early 2000s; ii) the country's political and economic weight in the region and within Mercosur (Brazil accounts for approximately 75% of the bloc's GDP); iii) the strong bilateral, historical, and cultural ties, which reinforce the country's diplomatic profile as a consistent advocate of peaceful and multilateral engagement.

In 2007, in Lisbon, the EU–Brazil Summit Joint Declaration was adopted with the aim of strengthening Brazil's role in advancing and consolidating relations both between the EU and Mercosur and between the EU and Brazil. At the time, Brazil was the last of the BRIC¹ countries to establish a strategic partnership with the EU. This development illustrates the EU's anticipation of closer engagement with emerging economies, without diminishing the legitimate and concrete goal of strengthening existing ties, historical legacies, and shared values with Brazil.

The context was favorable for the Brazilian economy from the first term of President Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006)². The country's external debt had been paid off in 2005, and its development potential was evident, with GDP growth reaching 6.1% in 2007. Since then, dozens of sectoral dialogues were established, and subsequent Summits were held, culminating in the approval of the 2012–2014 EU–Brazil

1 At the time, South Africa had not yet joined, which would later change the acronym to BRICS from 2011.

2 Lula was reelected for a second presidential term from 2007 to 2011.

Joint Action Plan. This represented a propitious occasion for expanding partnerships, and, in the case of the EU, its motivations and rationale for pursuing strategic cooperation with Brazil are justified in the Agreement text³, including Brazil's status as a stable democracy with a structured political system, a growing economy, regional leadership capacity, and its commitment to integration processes. It is also worth noting that, on the Brazilian side, a broad consultation process with civil society actors and stakeholders was conducted regarding the principles guiding cooperation.

In an official 2007 release from the Barroso European Commission, it was affirmed that an EU–Brazil Strategic Partnership would expand areas and sectors of cooperation, enhance multilateralism and promote joint efforts toward a more effective United Nations system in advancing human rights. At that time, the Commission also committed to close collaboration on global challenges such as poverty and inequality, environmental issues (particularly climate change, forests, water resource management, and biodiversity), and energy, while reinforcing stability and prosperity in Latin America. These initiatives were accompanied by efforts to overcome obstacles hindering the conclusion of the EU–Mercosur agreement⁴.

Within a few years, in 2010, inter-regional negotiations involving the broader Latin America and Caribbean (LAC) region took place at the Madrid Summit. At this Summit, the EU–Latin America and Caribbean Foundation (EU–LAC)⁵ was established, headquartered in Hamburg, Germany. Its purpose was to connect non-governmental sectors from

3 EUROPEAN COMMISSION. E/2007/889. Brazil: Country Strategy Paper, 2007-2013 https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/Brazil%20Country%20Strategy%20Paper%202007-2013.pdf

4 EU-LAC. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm Accessed: 11/July/2025

5 EUROPEAN COMMISSION. Press Release. 29 May 2007. Available: <https://eulacfoundation.org/en> Accessed: 11/7/2025

both regions with governmental agendas, thereby strengthening debates on the impacts of building a bi-regional association (CARVALHO & LEITE, 2013)⁶. The EU–LAC Foundation emerged as an alternative, non-governmental channel, opening new paths of action and cooperation independent of strategic economic and political sectors, while consolidating rapprochement between the regions.

Rapprochement between the regions continued on multiple fronts, and by 2012, approximately twenty-five meetings of the Bi-Regional Negotiation Committee between Mercosur and the EU had been held to discuss the future of the Association Agreement. In 2013, another EU–Mercosur Ministerial Meeting was convened in parallel with the First EU–CELAC Summit (Community of Latin American and Caribbean States), held in Santiago, Chile.

In 2015, the Second EU–CELAC Summit was held in Brussels, bringing together heads of state, civil society representatives, trade unions, NGOs, and other actors, and reaffirming the commitment to advancing cooperation between the regions. Since then, however, bi-regional cooperation has experienced a prolonged period without significant progress.

European context

Since 2015, the migration crisis gained prominence in Europe, while the exploration of regional crises by rising populist movements led to the 2016 UK referendum and, ultimately, Brexit. In this context, new partnership priorities and urgent crises redirected the focus of EU diplomatic actions and international strategies. This period also coincided

6 Between June 2010 and October 2012, nine negotiation rounds were held, alongside four meetings of the Bi-Regional Negotiation Committee. Despite this extensive agenda, negotiations during this period did not yield concrete advances. Intentions, proposals, and dialogues were reaffirmed but without resolution of the existing impasses (Carvalho & Leite, 2013) (Carvalho & Leite, 2013)

ed with significant advances in international dialogues on the climate emergency, most notably the adoption of the Paris Agreement at COP21, the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

During this same period of growing distance between the EU and Latin America, beginning in 2015, China expanded its presence in the region through the Belt and Road Initiative, launched in 2013. Meanwhile, the EU–Mercosur Agreement showed little progress, and the strategic partnership between Brazil and the EU, after an initial phase of momentum, entered into stagnation from 2014 onward (FERREIRA-PEREIRA 2021).

Since 2015, a discernible shift in the EU's international priorities and diplomatic agenda can be observed. Climate issues and the pursuit of greenhouse gas emission reduction targets became central to its external action. A series of regional strategies and measures were implemented to strategically redirect investment and incentive programs in industry and technological innovation. Building on decades of progressive European environmental legislation, at least since the 1990s, and in line with commitments under the Paris Agreement, the EU advanced regional negotiations and launched the European Green Deal – a comprehensive package of strategies designed to align regional and international commitments with energy transition objectives and global warming mitigation targets.

The landscape of opportunities, motivations, and inclinations in the EU's relations with third countries would be shaped by three critical junctures (CAPOCCIA & KELEMEN, 2007; CAPOCCIA, 2016), since the entry into force of the Green Deal in 2020. Critical junctures bring uncertainties that require choices with defining consequences – some irreversible, others unforeseen – often following existing trajectories but not necessarily optimal. In the case of the junctures identified, certain elements have emerged that help understand the recent resumption of EU–Brazil and EU–LAC relations.

Critical Junctures and EU Rapid Responses

Months after the launch of the European Green Deal, the world faced the unexpected COVID-19 pandemic. The measures, timelines, procedures, and strategies envisaged under the Green Deal – aimed at achieving a carbon-neutral economy by 2050 – seemed threatened by the global economic crisis triggered by the shutdown of commercial, economic, and consumption activities, as well as disruptions across global income and service chains. Characterized as a pandemic by the World Health Organization (WHO) in March 2020, COVID-19 represents a first critical juncture, challenging the continuity of Europe's green transition measures. Analysts and policymakers initially anticipated a potential rollback of European environmental initiatives, as priorities for economic recovery and development risked conflicting with objectives of transitioning to a carbon-neutral economy.

In February 2022, the war in Ukraine erupted at the EU's borders, involving both policy and strategic interests for Eastern and neighboring countries, and marking the beginning of the end of EU–Russia cooperation. Relations between the two powers had been marked since the end of the USSR by economic interdependence – particularly in trade and energy – alongside competition for influence over former socialist republics, cautious proximity, and a balance defined by mutual interests.

Amid a growing crisis of multilateralism since the end of World War II, the second Trump administration represented a third critical juncture. In 2025, we observe a widespread crisis in international cooperation, triggered by one of the key actors in international relations: the United States. The president withdrew from the Paris Agreement and launched a broad tariff war, generating distrust, instability, and a decline in the credibility of the dollar, as well as heightened uncertainty regarding international responses to unilateral U.S. policies.

In response to these three critical junctures, the EU addressed the post-pandemic economic crisis by launching unprecedented recovery

and bailout packages, with substantial investments aimed at advancing the transition of the European market toward a carbon-neutral future. The *NextGenerationEU* (NGEU), introduced by the Commission in July 2020, mobilized investments, loans, and grants on a scale unparalleled in previous EU economic crises. Rather than retreating from its green transition agenda, the EU reinvested in and reorganized its industry and market in the post-pandemic context, guided by norms and regulatory mechanisms that tied European investments, loans, and grants directly to climate action. Within this framework, the *Global Gateway strategy*, launched in 2021, mobilized up to €300 billion in investments between 2021 and 2027 to support EU economic recovery without abandoning the green and digital transition priorities.

The drive to reduce fossil fuel dependence led the EU and its member states, such as Germany, to strengthen bilateral relations (which would materialize in subsequent years) with Brazil, in, for instance, renewable energy production, particularly green hydrogen. This co-operation involves investments in infrastructure, technology, and research for green hydrogen transport and storage solutions in countries like Brazil, which has one of the cleanest electricity matrices in the world.

The next two critical junctures identified carry more significant implications for relations with LAC and Brazil. After a long period of distancing, bi-regional cooperation was resumed. The III EU–CELAC Summit, held in July 2023, restored dialogues between the regions under the theme “Renewing the bi-regional partnership to strengthen peace and sustainable development.” On this occasion, the Commission launched the EU–LAC Global Gateway Investment Agenda (GGIA), a political commitment aimed at promoting fair green and digital investment opportunities in LAC. Within this framework, countries such as Chile and Brazil were identified by the European Council as strategic for achieving the energy autonomy that the EU has pursued since the onset of the war in Ukraine.

As part of the Global Gateway Strategy, the EU began supporting Brazil through the GGIA, with a particular focus on energy, green transition, and digital connectivity. In addition, a multinational project on electromobility and transport is underway with Brazilian participation. A *Team Europe* initiative in Brazil is fostering the development of projects and investments related to the green and digital transition, including projects on Sustainable and Smart Cities with an emphasis on integrated and inclusive urban planning; projects on sustainable tropical forest management; industrial and business cooperation linked to the digital economy; academic and scientific partnerships; as well as cooperation in space technology and services, among others.

Under the 2021–2027 Regional Indicative Multiannual Program for LAC, the EU allocated €70 million for bilateral cooperation with Brazil over the period. However, further assessment is required to map the relationship between investments and outcomes, as well as to monitor the potential conclusion of the EU–Mercosur Agreement within the broader context of advances in EU–Brazil cooperation.

Concluding Notes

More recently, tariff measures imposed by the Trump administration prompted renewed dialogues between Brazil and the EU, as well as among sectors advocating for the ratification of the EU–Mercosur Agreement. In December 2024, agreement was reached on the final text of the EU–Mercosur Agreement, following prolonged deadlocks over environmental issues, primarily involving Brazil. Finally, in May 2025, the First Brazil–EU Investment Forum was launched, organized by the EU Delegation to Brazil in partnership with the Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (ApexBrasil) and the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). Amid various dialogues, both public and private sectors sought convergence toward the conclusion of the EU–Mercosur Agreement, particularly in the context of U.S. isolation-

ism, framing the accord as an initiative capable of contributing to the construction of a new global geopolitical landscape.

Despite existing uncertainties, the mapping of Brazil–EU relations presented in this article suggests a scenario marked by growing difficulties in U.S.–EU and U.S.–Brazil relations, which may in turn accelerate the rapprochement observed in recent years between the EU and LAC and between the EU and Mercosur.

References

CARVALHO, Felipe Augusto Torres de; LEITE, Alexandre César Cunha Leite. Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL-União Europeia: entreves `a aprovação e perspectivas futuras, Século XXI, Porto Alegre, V.4, n. 2, Jul-Dez. 2013. Disponível: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1870/145> Acessado em: 11/7/2025

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures In: Orfeo Fioretos; Tulia G. Falletti; Adam Sheingate. *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, p. 89-106, 2016

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa. 29 maio 2007. Disponível: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm Acessado em: 11/7/2025

EU-LAC. Disponível: <https://eulacfoundation.org/en> Acessado em: 11/7/2025

EUROPEAN COMMISSION. E/2007/889. Brazil: Country Strategy Paper, 2007-2013. Disponível: https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/Brazil%20Country%20Strategy%20Paper%202007-2013.pdf Acessado em: 11/7/2025

FERREIRA-PEREIRA, L. European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation. IN: Ferreira-Pereira, L. & Smith, Michael. *The European Union's Strategic Partnerships, Global Diplomacy in a Contested World* (pp.151-175) 2021.

Ana Paula Tostes is a Full Professor at the State University of Rio de Janeiro (UERJ) and holds the Jean Monnet Chair on the European Union (JMC-UERJ). She is a Senior Fellow at the Brazilian Center for International Relations (CEBRI), with research funded by FAPERJ (Prociência), CNPq (PQ Fellowship), and the European Union (EUgac-CJM). She is also a member of the strategic core of the Interdisciplinary Observatory on Climate Change (OIMC) and coordinator of the UERJ Laboratory for Teaching and Research in International Relations (LabRI). She has served as a Visiting Professor at the Center for European Studies, Free University of Berlin (ULB, Germany), Adjunct and Associate Professor in the Department of Political Science and James Madison College (JMC) at Michigan State University (MSU, USA), and Postdoctoral Researcher and Visiting Professor in the Department of Political Science at the University of São Paulo (USP). Her research and teaching focus primarily on European studies, the European Union, international institutions, regional integration, and climate diplomacy.

Yasmin Renne is a PhD candidate in International Relations with the European Union at NOVA University of Lisbon and a member of the project team at the Jean Monnet Chair (JMC-UERJ). She holds a Master's degree in International Relations from the Graduate Program in International Relations at UERJ (PPGRI-UERJ), a Bachelor's degree in Economics from the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), with an academic exchange at the Università di Bologna, and a specialization in International Business Management from IBMEC-RJ. She currently works in the private sector in Spain and Portugal. Her primary research and teaching interests are the European Union, Europeanization, International Political Economy, GDPR, and the EU Digital Agenda in the context of the green transition.

As relações Brasil-Europa no contexto da COP 30

Dani Dias
Maria Beatriz Mello
Isabel Rocha de Siqueira

No que concerne à política climática ou ambiental internacional mais amplamente, a literatura acadêmica costuma apontar que há diferenças históricas nas ambições e visões colocadas pelos chamados Norte e Sul global. Isso se deve, principalmente, ao fato de que os países do Sul global, composto por aqueles países ditos em desenvolvimento – uma categoria vasta, da qual o Brasil faz parte – não são aqueles que originalmente avançaram a demanda por uma política internacional ambiental. Ao contrário, na Conferência de Estocolmo, em 1972, e posteriormente, esses países apresentaram resistência à agenda, porque, mais uma vez, tratava-se do estabelecimento de um diálogo internacional no qual estariam à margem dos processos decisórios: “Para os países em desenvolvimento do Sul, o ‘jogo’ tem sido muito maior do que qualquer questão ambiental específica e está mais relacionado à sua busca contínua por uma mudança nos termos das relações Norte-Sul.” (Najam, 2005, p. 116). De fato, para muitos autores, se há uma característica que une o chamado Sul global, bem como o distingue do Norte global, é seu posicionamento na periferia, ou seja, uma falta de influência política sobre os rumos das grandes agendas globais (Najam, 2005, p. 116).

A pauta mais controversa atualmente dentro da agenda de mudança climática é emblemática dessas divergências políticas históricas: o financiamento climático divide os posicionamentos políticos entre países

que têm buscado mais investimentos por parte do Norte global e maior preocupação com adaptação (em relação à mitigação) e aqueles países mais ricos que desejam ver maior comprometimento político dos países do Sul global. A título de exemplo, a União Europeia está em 17º lugar no ranking do *Climate Change Performance Index* (CCPI) de 2025, enquanto o Brasil se encontra em 28º. A avaliação é que, enquanto o bloco tem se destacado no uso de energia renovável, no aumento de eficiência e no abandono dos combustíveis fósseis, tem, entretanto, falhado em se comprometer mais robustamente com o financiamento climático, insistindo em que mais países se comprometam (CCPI, 2025). O foco dessa demanda tem sido, principalmente, as economias emergentes, como o Brasil.

Entre 2024 e 2025, o Brasil terá presidido importantes fóruns internacionais: em 2024, presidiu o G20; e em 2025, presidiu a cúpula dos BRICS e sediará a COP30. Sua liderança nesses grupos e agendas, em curto espaço de tempo, gerou oportunidades para pautar prioridades nacionais, mas também coletivas do Sul global, ao mesmo tempo em que naturalmente exigiu diplomacia frente à realidade de um multilateralismo enfraquecido.

O G20, fundado em 1999 com foco inicial em finanças e economia, é atualmente uma plataforma de cooperação econômica e política formada por 19 países e a União Europeia, à qual se somou a União Africana em 2023 (Garcia e Fernández, 2024). O BRICS, por sua vez, é um agrupamento atualmente composto por Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Irã e Indonésia, que tem ambições políticas mais amplas, voltadas à transformação da governança global, especialmente das instituições financeiras internacionais estabelecidas depois da Segunda Guerra Mundial, e à redistribuição global de poder (Rodríguez et al., 2025).

Já a Conferência das Partes (COP) surge como órgão responsável por verificar a implementação dos compromissos assumidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

(UNFCCC, na sigla em inglês), assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). O regime estabelecido pela convenção adotou princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que indica a obrigação dos países ditos desenvolvidos em liderar e financiar os esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, incluindo a provisão de recursos tecnológicos e de capacitação para ações de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento (UNFCCC, 1992). Podemos dizer que os documentos finais, ao menos das cúpulas do G20 e do BRICS, ilustram não apenas os compromissos assumidos nos âmbitos desses grupos e acordos, mas também as necessidades ainda existentes de alinhamento, investimento e desenvolvimento.

A declaração final do GT de Sustentabilidade Ambiental e Climática do G20, emitida pelo governo brasileiro em 2024, comprometeu-se a “enfrentar a mudança do clima por meio do fortalecimento da implementação plena e efetiva do Acordo de Paris e de sua meta de temperatura”, ao mesmo tempo em que enfatizou que essas ações serão tomadas “refletindo a equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais” (Brasil, 2024). A declaração conjunta sobre meio ambiente dos BRICS foi mais enfática quanto a esse princípio, destacando a necessidade de transferência de tecnologias e de maior volume e previsibilidade de financiamento climático, tido como um dos maiores desafios na agenda da COP30 para a liderança brasileira (BRICS, 2025).

As relações entre o Brasil e a Europa no contexto da agenda climática já são marcadas por alguns investimentos importantes: o Banco Europeu de Investimento (BEI) investe em energia solar e eólica no Brasil e tem interesse na conversão em hidrogênio verde a ser exportado para a União Europeia; além disso, o Brasil fornece importantes minerais críticos para a transição verde europeia, como veremos adiante (Sandrin, 2024). Assim, o Brasil, como liderança climática e sede do encontro, e a Europa, igualmente percebida como líder na agenda, chegam à COP30

com o desafio de estabelecer acordos que possam viabilizar maneiras de aumentar o financiamento climático, respeitando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ao mesmo tempo em que respondam à urgência da crise climática e à necessidade de respostas não apenas imediatas, mas também justas e inclusivas.

COP 30 e a questão do financiamento climático

Neste ano de 2025, as Conferências das Partes (COPs) da UNFCCC completam trinta anos. Este ano também marca a primeira edição de uma COP realizada no Brasil e, também pela primeira vez, em território amazônico: na capital do estado do Pará, Belém. Um dos principais assuntos da COP30 serão as Contribuições Nacionalmente Determinadas¹ (NDCs, na sigla em inglês) e os caminhos para avançar na sua implementação.

A expectativa em torno das NDCs é alta, como destacado na primeira carta do presidente da COP30 (Brasil, 2025b). Isso porque 2025 é o prazo para a atualização dessas metas, que devem ser aprimoradas com base no Primeiro Balanço Global do Acordo de Paris², lançado na COP28. Embora o prazo original para essa atualização fosse fevereiro deste ano, a baixa adesão dos países fez com que o limite fosse estendido até setembro. Ainda assim, até agosto, apenas 28 das 195 Partes do Acordo haviam submetido novas metas, o que só cobre 21,8% das emissões globais, segundo o *Climate Action Tracker* (CAT, 2025). O Brasil já apresentou sua NDC atualizada, enquanto a União Europeia ainda não.

-
- 1 As NDCs são os compromissos climáticos apresentados pelos países signatários do Acordo de Paris, com o objetivo de limitar o aumento da temperatura do planeta e avançar em medidas de mitigação, adaptação e transição energética.
 - 2 Lançado em 2023, durante a COP 28 em Dubai (EAU), o Balanço Global avaliou a resposta global à mudança do clima com base nas NDCs apresentadas até 2021. O relatório concluiu que o progresso em todas as áreas é insuficiente para cumprir o Acordo de Paris, de forma que os países precisam adotar metas mais ambiciosas e garantir a sua implementação. Disponível em <https://unfccc.int/documents/637073>. Acesso em: 18 ago. 2025.

Mas, para falar em ambição climática, é preciso também discutir sua implementação, a qual depende, principalmente, de financiamento. O baixo engajamento dos países nesta rodada de atualizações das NDCs está diretamente relacionado ao impasse sobre o financiamento climático, que foi o tema central da conferência do ano passado, a COP29 (Dunne, 2025). Essa edição tinha como principal entrega a definição da Nova Meta Quantificada Coletiva (*New Collective Quantified Goal* NCQG, em inglês) para o financiamento de países em desenvolvimento³. O resultado, porém, foi uma decepção geral: a nova meta elevou a base de US\$ 100 bilhões anuais para apenas US\$ 300 bilhões até 2035, valor percebido mais como uma correção inflacionária do que como um avanço real na ambição (Patiño, Mello & Minola, 2025). A NCQG também foi criticada por “diluir” a obrigação dos países desenvolvidos na provisão dos recursos financeiros, estabelecendo apenas um papel de liderança a essas nações, enquanto encoraja contribuições voluntárias de países em desenvolvimento. Ademais, por falta de consenso, a meta deixou em aberto a definição de financiamento climático, incluindo múltiplas fontes de recursos nesse bolo: públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, além das chamadas “fontes alternativas” para aumentar o financiamento em US\$ 1,3 trilhão até 2035. Isso ampliou a incerteza sobre a possibilidade de garantir uma efetiva provisão de financiamento climático, em especial para as nações que mais precisam.

3 A UNFCCC aborda o financiamento climático desde a sua criação, estabelecendo que os países desenvolvidos (incluindo União Europeia) devem prover recursos financeiros aos países em desenvolvimento, preferencialmente públicos e sob a forma de doações concessionais. O Acordo de Paris reforçou essa diretriz, determinando a necessidade de alinhar os fluxos financeiros aos objetivos climáticos e dedicando o Artigo 9º ao tema, que confirma a obrigação dos países desenvolvidos de prover recursos, mas também traz uma novidade: o incentivo às contribuições voluntárias de qualquer país, desenvolvido ou não. Se quiser saber mais sobre o assunto, recomendamos a leitura do caderno “Financiamento Climático na UNFCCC” (2024), da LACLIMA. Disponível em: https://www.laclima.org/_files/ugd/aea6b8_b2becb6c37924197b3f9d11b88c6cec9.pdf. Acesso em: 18 ago. 2025.

O imbróglio não se encerrou em Baku: ele foi retomado nas negociações preparatórias da COP30, em Bonn (Alemanha), em junho deste ano, indicando que o financiamento continuará como tema central em Belém. A responsabilidade de buscar uma solução ou um “meio do caminho” recai agora sobre o Brasil, na condição de presidente da próxima COP. Ao final da COP29, foi incorporado de última hora ao documento oficial o “Mapa do Caminho de Baku a Belém para US\$ 1,3 trilhão”, uma iniciativa conjunta do Azerbaijão e do Brasil para ampliar o financiamento climático destinado aos países em desenvolvimento. O relatório final deve ser apresentado em outubro, antes da conferência de clima.⁴

No mesmo espírito de propor soluções e inovações para a ação climática, o Brasil aposta também no Fundo Florestas Tropicais Para Sempre (TFFF, sigla em inglês). Trata-se de um mecanismo de finanças mistas, que busca gerar fluxos de financiamento previsíveis e de longo prazo para a conservação de florestas tropicais. O Brasil espera lançar o fundo ainda na COP30. Como instrumento de financiamento, vamos analisar adiante o que o TFFF simbolicamente representa em termos dos posicionamentos do Brasil e da Europa no contexto das ambições climáticas presentes na agenda da COP30 em 2025.

O debate sobre a transição energética na agenda climática

Enquanto o debate sobre financiamento climático segue apresentando impasses, com posições divergentes principalmente entre países do Norte e do Sul global, as negociações de junho em Bonn apresentaram

4 Esse roadmap também foi mencionado na primeira Declaração dos Líderes do BRICS sobre Finanças Climáticas, registrando que os líderes esperam “com otimismo” o seu lançamento, com a expectativa de que ofereça caminhos para multiplicar o financiamento climático para países em desenvolvimento e oferecer respostas para as lacunas de financiamento. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-marco-dos-lideres-do-brics-sobre-financas-climaticas. Acesso em: 18 ago. 2025.

resultados mais promissores quanto à pauta de transição justa. Para alguns participantes, o progresso nas tratativas indicou um “crescente reconhecimento da necessidade de que o afastamento dos combustíveis fósseis seja justo e centrado nas pessoas” (CAN Europe, 2025, n.p.).

A transição energética integra um cenário de iniciativas internacionais e domésticas voltadas ao enfrentamento da crise climática. Já se sabe que as ações humanas, especialmente por meio da liberação de gases do efeito estufa, são indiscutivelmente a causa do aquecimento global (IPCC, 2023, p. 42). Nesse contexto, a transição energética pressupõe o abandono gradual dos combustíveis fósseis – uma vez que a maior parte das emissões de CO₂ atmosférico resulta diretamente dos processos relacionados à sua combustão – e a implementação de alternativas renováveis e sistemas tecnológicos de baixo carbono, além do combate a outros problemas relacionados ao aumento da concentração de gases do efeito estufa, como o desmatamento.

A COP30 deverá retomar os debates sobre a transição energética, explorando suas possibilidades e caminhos de implementação. No entanto, é importante destacar que as estratégias para a descarbonização da economia ainda são motivo de disputas políticas, principalmente em torno do acesso aos recursos minerais estratégicos necessários para os novos ciclos tecnológicos, uma vez que as novas tecnologias verdes, como a solar fotovoltaica, eólica e geotérmica, exigem maior intensidade mineral que as convencionais. Essa dependência crescente levou teóricos a conceituarem a transição do sistema energético a partir do nexo indissociável “energia-minerais” (Castro; et.al., 2022, p.21).

Diante da crescente demanda mundial por recursos minerais estratégicos para a transição energética, o Brasil encontra-se em uma posição privilegiada, e ao mesmo tempo problemática, no cenário internacional. Seguindo uma tendência histórica da divisão internacional do trabalho, o país tende a reforçar sua posição de exportador primário e intensificar a produção extrativista regional, especialmente considerando que minerais estratégicos como manganês, nióbio e terras raras, são encontra-

dos majoritariamente em solo brasileiro (Musa, 2022, p. 66). O extrativismo, entendido como um modo de produção baseado na apropriação dos recursos naturais para exportação como matérias-primas ou commodities (Gudynas, 2015, p. 9) traz diversos riscos sócioambientais para os territórios e comunidades afetados.

Apesar disto, o Brasil almeja se posicionar, nesse cenário de transição energética, como uma liderança na produção de energia limpa. Essa aspiração fundamenta-se, em parte, na diversidade de sua matriz energética renovável já consolidada, como as hidrelétricas, e nas apostas em novas tecnologias, como o hidrogênio verde, embora o país ainda busque alternativas para viabilizar e reduzir o custo de sua produção.

Os desafios da transição energética, contudo, são complexos. O petróleo, por exemplo, mantém sua atratividade não apenas pelo menor custo, mas também por suas características técnicas compatíveis com o modelo de desenvolvimento contemporâneo: maior concentração energética por volume, facilidade de transporte e versatilidade para diversos usos químicos (Hanieh, 2024). Esses fatores tornam a substituição por fontes renováveis um processo politicamente desafiador, porque envolve também o questionamento mais amplo sobre a forma de produção e consumo.

Paralelamente, a Europa enfrenta seus próprios dilemas energéticos. Considerando as propostas do Pacto Verde Europeu, que visa à neutralidade climática até 2050 através da modernização e transformação de toda a cadeia de valor do setor industrial nos próximos cinco anos, estima-se que o bloco europeu destinará pelo menos 1 trilhão de euros à transição energética ao longo de uma década (Bruckmann, 2021). Esta agenda ganha ainda mais urgência diante do contexto de vulnerabilidade energética europeu, reflexo da dependência das importações de gás russo, situação que direcionou a narrativa sobre o acesso a recursos minerais estratégicos para uma questão de segurança nacional e autonomia estratégica.

É precisamente neste cenário de complexidades, entre oportunidades e riscos, que os diálogos em torno da cooperação bilateral Brasil-

Europa devem acontecer. Enquanto o Brasil busca consolidar sua liderança na produção de energia limpa e intensificar a extração de seus recursos minerais estratégicos, a Europa quer diversificar suas fontes energéticas e encontrar formas de descarbonizar sua economia. É bem provável que as negociações girem em torno do investimento nas infraestruturas e tecnologias correlatas a esse processo. É fundamental, no entanto, que esses debates, os investimentos nessa área e quaisquer mecanismos daí advindos sejam centrados nas pessoas, especialmente nos grupos e comunidades mais vulneráveis. Da mesma forma, é crucial que as soluções avançadas levem em conta as perspectivas de longo prazo, evitando tomar como quimera respostas meramente paliativas. Já existem, por exemplo, discussões importantes sobre a viabilidade do hidrogênio verde como solução sustentável (Sandrin, 2024).

Soluções a partir do Brasil: o Fundo Amazônia como exemplo e experiência

Para muitos países tropicais, a transição energética não é a única prioridade na agenda climática; o combate ao desmatamento e a busca pela conservação e preservação das suas florestas também são fundamentais. Esse é o caso do Brasil e de seu novo mecanismo, o já mencionado TFFF. Para promover soluções inovadoras que mobilizem uma ação climática global mais efetiva, o Brasil se apoia em experiências próprias, como o Fundo Amazônia.

Criado em 2008, por meio do Decreto Presidencial nº 6.526/2008, e operacionalizado a partir de 2009, o Fundo Amazônia se consolidou como uma iniciativa pioneira de pagamento por resultados, sendo hoje reconhecido como um exemplo internacional de mecanismo de mitigação de gases de efeito estufa (GEE) associado à conservação florestal (Pimentel, 2023). No contexto brasileiro de emissões, esse instrumento se torna ainda mais relevante, uma vez que, desde 1990, o setor de uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas/silvicultura (LULUCF, na sigla

em inglês) é responsável por 75% das emissões brutas do país, sendo o bioma amazônico o epicentro dessas emissões (Tsai et al., 2024).

O objetivo principal do Fundo é viabilizar apoio nacional e internacional para projetos de conservação e uso sustentável das florestas na Amazônia Legal, região que abrange nove estados brasileiros. Sua governança combina a coordenação política do Ministério de Meio Ambiente com a gestão financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES é responsável pela captação e gestão de recursos, bem como pela contratação e monitoramento das iniciativas financiadas pelo Fundo. Formalmente, o Fundo Amazônia tem como finalidade “captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal” (Fundo Amazônia, 2025).

No acumulado entre 2009 e junho de 2025, o Fundo Amazônia aprovou R\$ 5,6 bilhões para o financiamento de 132 projetos, dos quais R\$ 2,7 bilhões já foram desembolsados (Agência BNDES de Notícias, 2025). Com forte contribuição europeia, o projeto conta com doadores que incluem, desde o início, Noruega e Alemanha, além da Petrobras como apoiadora nacional. A partir de 2023, também passaram a contribuir Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suíça, Japão e Irlanda.

O Fundo sofreu uma paralisação entre os anos de 2019 e 2022, em meio ao desmonte das políticas ambientais e climáticas do Brasil, promovido pelo governo de Jair Bolsonaro⁵. No atual governo de Luiz

5 Ao adotar políticas antiambientais e climáticas, o governo Bolsonaro promoveu o desmonte do arcabouço político ambiental do país, o que resultou no aumento das emissões de GEE, em especial devido ao avanço do desmatamento na Amazônia e em outros biomas, bem como o incentivo a atividades ilegais e criminosas nas florestas e contra os povos das florestas e defensores ambientais. Para mais informações, recomendamos o relatório “Nunca mais outra vez – 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro” (2023), do Observatório do Clima (OC). Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/AF_reduzido_20220323_individuais_nunca-mais-outra-vez-1.pdf. Último acesso em: 14 ago. 2025.

Inácio Lula da Silva, o Fundo Amazônia foi retomado em 2023 (uma das primeiras ações do governo) e o instrumento continua sendo referência internacional na mobilização de recursos e contribuição para a redução do desmatamento. Em 2018, uma avaliação independente conduzida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) destacou a existência de “evidências claras” de que o Fundo contribuiu para frear o desmatamento na Amazônia (Garcia et al., 2019, p. 21). Porém, o estudo ressalta que o mecanismo, por si só, não é suficiente para promover a redução do desmatamento – sendo um elemento adicional e complementar às políticas públicas de prevenção e controle –, mas conclui que, sem a sua implementação, a pressão sobre a floresta teria sido ainda maior.

Inspirado no Fundo Amazônia, podemos falar do novo mecanismo brasileiro de financiamento para a conservação das florestas tropicais em escala internacional: o TFFF, que será oficialmente lançado na COP30.

Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF, em inglês): proposta brasileira para a ação global

Pode-se dizer que o TFFF tem origens no Fundo Amazônia. Não se trata, porém, de uma “internacionalização” do Fundo Amazônia; ambos os instrumentos são consideradas soluções inovadoras apresentadas pelo Brasil para enfrentar os desafios relacionados às mudanças climáticas e à preservação e proteção das florestas tropicais. Nesse sentido, o país deposita no TFFF a expectativa de alcançar o mesmo êxito conquistado com o Fundo Amazônia, mas agora com atuação em outros países e outras regiões tropicais.

O TFFF é uma iniciativa que incentiva a conservação e expansão das florestas tropicais por meio de pagamentos anuais destinados a países que preservem suas florestas tropicais. Seu diferencial reside no foco não em insumos, mas em resultados, isto é, na floresta de fato preservada ou restaurada. É considerado um mecanismo liderado pelo Brasil e

pelo Sul global, que mobiliza capital misto, combinando capital privado e investimento soberano e filantrópico. São os governos e comunidades beneficiários que decidem como vão usar os recursos recebidos, sendo que 20% dos pagamentos devem ser destinados a Povos Indígenas e Comunidades Locais (PICL). Outro marco do mecanismo é a promessa de uso de tecnologias de ponta para monitoramento da cobertura florestal. Está prevista a criação de um fundo de investimento, a princípio, da ordem de 125 bilhões de dólares, dos quais 80% devem advir da iniciativa privada. O TFFF conta com o apoio de países como Colômbia, República Democrática do Congo (RDC), França, Alemanha, Gana, Indonésia, Malásia, Noruega, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e Estados Unidos. O grupo realiza reuniões desde 2024 e planeja estabelecer diálogos com povos indígenas, comunidades locais, ONGs e a sociedade civil (TFFF, 2025). A ideia é que o TFFF complemente, e não substitua, as iniciativas já existentes de financiamento florestal.

O risco, porém, é que o TFFF, assim como o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), também parte da UFCCC, acabe se tornando um mecanismo de mercado que desvie a atenção da necessidade de questionamentos mais profundos sobre mudanças radicais na condução do desenvolvimento econômico de nossos países (Moreno, 2016). Nesse sentido, a financeirização da agenda climática estaria proporcionando oportunidades de enriquecimento e gerando mais desigualdades, sem, de fato, oferecer respostas efetivas à crise ecológica e climática que enfrentamos. O TFFF, contudo, promete ser diferente, com previsibilidade de investimento e aposta em tecnologias avançadas de monitoramento. Sua maior capacidade de inovação talvez, seja, no entanto, a efetividade do destino dos 20% dos recursos aos PICL e a real participação de grupos da sociedade civil em sua governança.

Dessa forma, com três países europeus envolvidos e sob a liderança brasileira, o TFFF oferece um excelente caso a ser observado no contexto das propostas de financiamento climático que marcam a história das

COPS. Ainda a ser lançado oficialmente, é preciso observar como será sua implementação. Considerando os desafios significativos da agenda de financiamento climático, é possível analisar as perspectivas do TFFF no futuro próximo com base em três fatores principais: a) de que maneira refletirá os embates políticos históricos expressados pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; b) se será justo e inclusivo, de fato incorporando processos participativos no diálogo com as comunidades, sociedade civil e outros setores relevantes; e c) se o financiamento captado e proporcionado pelo novo mecanismo conseguirá responder à necessidade de investimento em ao menos um item da pauta climática: as florestas. Ademais, conjuntamente, essas considerações lançam luz sobre como é possível avançar com outras formas de cooperação entre Brasil e Europa na agenda climática que sirvam aos propósitos de uma transição justa.

Relações Brasil-Europa por uma transição justa: apontamentos finais

O cenário de negociações entre Brasil e Europa deve refletir fatores históricos mais amplos e emblemáticos. Em termos de emissões de gases de efeito estufa, enquanto o Sul global⁶ representa apenas 8% do total das emissões, o Norte global responde por 92% (Hickel, 2020, p. 403), sendo que a contribuição europeia corresponde a 42% desse montante (Ibid.). Diante dessa realidade, um dos grandes desafios diplomáticos do Brasil será conduzir as negociações sobre financiamento climático não com base na incapacidade de determinados países mobilizarem os fundos necessários para adaptação e mitigação das mudanças climáticas, mas com base no reconhecimento das responsabilidades diferencia-

6 Esses dados, produzidos por Jason Hickel (2020), identificam como Norte Global os seguintes países: Estados Unidos, Canadá, Europa, Israel, Austrália, Nova Zelândia e Japão, enquanto o termo Sul Global refere-se ao restante do mundo: América Latina, África, Oriente Médio e Ásia.

das frente ao cenário de crise ecológica e das mudanças climáticas. As raízes históricas dessa crise ecológica encontram na Europa o berço da economia baseada na queima intensiva de combustíveis fósseis, principal causa do aquecimento global. A Grã-Bretanha, que já liderou as emissões globais de CO₂ provenientes da combustão, especialmente do carvão, respondia por 80% em 1825 e 62% em 1850 (Malm, 2016, p. 29). Nesse contexto, cabe observar se o Brasil se posicionará como representante do Sul global para cobrar responsabilidades diferenciadas e financiamento em termos de reparação.

Por outro lado, considerando a atualização das metas do Acordo de Paris, o que sobressai é o expressivo descompasso entre as promessas de descarbonização e as projeções de exploração de combustíveis fósseis. Até 2030, alguns países⁷ já planejam produzir cerca de 110% a mais de combustíveis fósseis do que seria compatível com a limitação do aquecimento global abaixo de 1,5°C. Mesmo considerando uma meta menos ambiciosa de 2°C, a produção ainda excederia em 69% o limite recomendado (SEI, Production GAP Report, 2025).

O Brasil também não poderá se esquivar de suas próprias contradições, a começar pelas recentes polêmicas envolvendo o atual governo de Lula que defende a exploração petrolífera na foz do Amazonas sob o argumento de financiar a transição energética nacional (Brasil, 2025a). O Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, justificou essa posição afirmando que “o mundo, infelizmente, ainda vai precisar [de petróleo]. O melhor que nós teríamos a fazer seria vender para eles a nossa produção” (Amaral, 2023, n.p.).

Assim, considerando o próprio momento de Balanço Global do Acordo de Paris, um dos desafios centrais para a Europa e o Brasil será a mediação de suas próprias contradições domésticas.

7 Dentre eles: China, Estados Unidos, Rússia, Arábia Saudita, Austrália, Indonésia, Índia, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Qatar, África do Sul, Noruega, Brasil, Cazaquistão, Kuwait, México, Nigéria, Colômbia, Reino Unido e Irlanda do Norte e Alemanha.

Para finalizar, considerando ainda as desigualdades que determinam as possibilidades de resposta à crise ecológica, outro desafio será o das negociações em torno da transição energética. Como visto anteriormente, a transição energética mobiliza uma intensa disputa geopolítica pelo controle e apropriação dos recursos minerais estratégicos necessários à produção dos novos ciclos tecnológicos, inclusive em termos de segurança doméstica. Diante dos crescentes alertas sobre um *colonialismo verde* (Lang et al., 2023), que intensifica o extrativismo no Sul Global, reforçando sua posição de primário-exportador e aprofundando as desigualdades da divisão internacional do trabalho, um dos desafios impostos é a negociação do que seria, de fato, uma transição energética mais justa. Tal transição deveria considerar, por exemplo, o compartilhamento de tecnologias que permitam aos países diversificar suas atividades e se integrar em diferentes posições na cadeia de valor dos minerais estratégicos, investindo também na industrialização e geração de empregos.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. Editais abertos dispõem de R\$ 158 milhões do Fundo Amazônia para apoiar até 120 projetos em terras indígenas. Brasília, 11 ago. 2025. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Editais-abertos-dispoem-de-R\\$-158-milhoes-do-Fundo-Amazonia-para-apoiar-ate-120-projetos-em-terras-indigenas/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Editais-abertos-dispoem-de-R$-158-milhoes-do-Fundo-Amazonia-para-apoiar-ate-120-projetos-em-terras-indigenas/). Acesso em: 15 ago. 2025.

AMARAL, Ana C. “‘Está em aberto’, diz Haddad sobre fim do petróleo; Marina diz que país vai debater”. Folha de S. Paulo, São Paulo, Blog Ambiência, nov. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/ambiencia/2023/11/esta-em-aberto-diz-haddad-sobre-fim-do-petroleo-marina-diz-que-pais-vai-debater.shtm>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Declaração ministerial do GT de Sustentabilidade Ambiental e Climática do G20. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/declaracao-ministerial-do-gt-de-sustentabilidade-ambiental-e-climatica-do-g20>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Primeira Carta do Presidente da COP30, Embaixador André Corrêa do Lago. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/primeira-carta-do-presidente-da-cop30-embaixador-andre-correa-do-lago>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Planalto. Lula sobre petróleo na Foz do Amazonas: “Antes de explorar, temos que pesquisar”. 12 fev. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/02/lula-sobre-petroleo-na-foz-do-amazonas-201cantos-de-explorar-temos-que-pesquisar201d>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRICS. Joint Statement of the 11th BRICS Environment Ministers Meeting. 2025. Disponível em: https://www.brics.unipr.it/wedit/fileman/Uploads/BRICS_EWG_Declaration.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRUCKMANN, Monica. El Pacto Verde Europeo. Fundação Rosa Luxemburgo, Brasil e Paraguai, 2021.

CASTRO, Fernando F.; GÓES, Geraldo S. PEITER, Carlos C.; GÓES, Guilherme S.; BRITTO, Fábio G.; GREEN, Maria P. L.; MIRANDA, Felipe S. M. Transição energética e dependência por minerais críticos: aspectos geopolíticos, socioambientais e a perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2022.

CLIMATE ACTION NETWORK EUROPE (CAN Europe). Debrief from UN Climate talks Bonn: Just transition progress, but EU must step up to avoid COP30 failure in Belém. 2025. Disponível em: <https://caneurope.org/bonn-reaction-2025/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CLIMATE ACTION TRACKER (CAT). CAT 2035 Climate Target Update Tracker. 2025. Disponível em: <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2035/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CLIMATE CHANGE PERFORMANCE INDEX (CCPI). European Union. 2025. Disponível em: <https://ccpi.org/country/eu/>. Acesso em: 02 set. 2025.

FUNDO AMAZÔNIA. 2025. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

GARCIA, Jose J. G. et al. Relatório de avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia: 2008-2018. Dez. 2019. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

GUDYNAS, Eduardo. Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. Cochabamba: CEDIB y CLAES, 2015.

HANIEH, Adam. *Crude capitalism: oil, corporate power, and the making of the world market*. New York: Verso, 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023. p. 35-115.

LANG, Miriam; BRINGEL, Breno; MANAHAN, Mary Ann (Orgs.). *Más allá del colonialismo verde: Justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2023.

MORENO, Camila. “As roupas verdes do rei. Economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva”. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Eds.). *Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Editora Elefante, 2016. cap. 7, p. 256-295.

MUSA, Estevão. *Neoliberalismo, mineração e dependência na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Peru na virada do Século XX para o XXI*. 2022. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de História, Rio de Janeiro, 2022.

PATINHO, Juan D.; MELLO, Maria Beatriz P.; MINOLA, Matteo. *Panorama Final das Conferências Ambientais de 2024: Um Balanço do Debate Ambiental*. 49º Radar Socioambiental. BRICS Policy Center, fev. 2025. Disponível em: <https://bricspolicy-center.org/wp-content/uploads/2025/02/49-Radar-Socioambiental-Conferencias-2024-e-2025.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PIMENTEL, Carolina. *Fundo Amazônia faz 15 anos; BNDES quer maior presença de países ricos*. Agência Brasil, Brasília, 7 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-08/fundo-amazonia-faz-15-anos-bndes-quer-maior-presenca-de-paises-ricos>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SANDRIN, Paula. *EU and Brazil in the International Circuits of Disavowal of the Climate Crisis*. In: HOFFMANN, Andrea Ribeiro; SANDRIN, Paula; DOUKAS, Yannis E (Eds.). *Climate Change in Regional Perspective: European Union and Latin American Initiatives, Challenges, and Solutions*. United Nations University Series on Regionalism. Cham: Springer, 2024.

STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE (SEI) et al. *The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises*. Estocolmo, 2023. Disponível em: https://productiongap.org/wp-content/uploads/2023/11/PGR2023_web_rev.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

TROPICAL FORESTS FOREVER FUND (TFFF). About TFFF. 2025. Disponível em: <https://tfff.earth/pt/about-tfff/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). Rio de Janeiro, 14 jun. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

Dani Dias é doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio de Janeiro. Atualmente, atua como assistente de pesquisa no BRICS Policy Center. Atuou como pesquisador visitante na Global Partnership Network na Universidade de Kassel, na Alemanha. É mestre e bacharel em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Desenvolve pesquisas na área de democracia, crise climática, economia política e pós-colonialismo.

Maria Beatriz Peixoto Mello é mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), graduada em Relações Internacionais pela mesma instituição. Atualmente, é assistente de pesquisa da Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center. Também foi pesquisadora colaboradora da Climate Tracker América Latina e Embaixadora Jovem da NDC brasileira pela ONG Care About Climate.

Isabel Rocha de Siqueira · Professora Adjunta e Diretora do Instituto de Relações Internacionais (IRI), PUC-Rio. PhD em Relações Internacionais pelo Department of War Studies, King's College London, com bolsa de doutorado pleno por mérito da CAPES, Mestre (MSc) em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio e Bacharel em Jornalismo pela PUC-Rio. Em 2019, foi agraciada com o título de Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE), da Faperj, em 2023, com o Jovem Cientista Mulheres, da mesma agência. Áreas de pesquisa incluem desenvolvimento e cooperação internacional, interseção entre paz e desenvolvimento, Agenda 2030 e dataficação. Atua como pesquisadora do BRICS Policy Center, onde coordena a rede Abordagens Críticas ao Desenvolvimento (ACD-Rede) e supervisiona o Hub de Monitoramento e Avaliação Participativa e Interseccional (PRIME Hub), um projeto apoiado pelo Escritório de Avaliação Independente do Novo Banco de Desenvolvimento.

Brazil–Europe Relations in the Context of COP30

Dani Dias
Maria Beatriz Mello
Isabel Rocha de Siqueira

With regard to international climate and environmental policy more broadly, the academic literature often emphasizes historical differences in the ambitions and perspectives of the so-called Global North and Global South. This is primarily because countries of the Global South, comprised by those commonly referred to as developing nations, a broad category that includes Brazil, were not the original proponents of an international environmental agenda. On the contrary, at the 1972 Stockholm Conference and in subsequent negotiations, these countries often resisted the agenda, as it involved participating in an international dialogue in which they were largely marginalized in decision-making processes: “For developing countries of the South, the ‘game’ has been much larger than any specific environmental issue and is more closely related to their ongoing quest for a change in the terms of North-South relations” (Najam, 2005, p. 116). Indeed, many authors argue that a defining characteristic of the so-called Global South, which also distinguishes it from the Global North, is its peripheral position, that is, a lack of political influence over the development of major global agendas (Najam, 2005, p. 116).

The most controversial issue currently on the climate change agenda exemplifies these historical political differences: climate finance divides countries between those seeking greater investment

from the Global North and a stronger focus on adaptation (rather than mitigation) and wealthier nations that demand more substantial climate commitments from Global South countries. For instance, the European Union ranks 17th in the 2025 Climate Change Performance Index (CCPI), while Brazil ranks 28th. The assessment suggests that, although the EU has excelled in renewable energy deployment, efficiency improvements, and the phasing out of fossil fuels, it has nonetheless fallen short in committing more robustly to climate finance, emphasizing instead that additional countries should make binding commitments (CCPI, 2025). This pressure has been primarily directed at emerging economies, such as Brazil.

Between 2024 and 2025, Brazil will have presided over several key international forums: in 2024, it chaired the G20; and in 2025, it will chair the BRICS summit and host COP30. This concentrated leadership offers opportunities to advance both national priorities and the collective interests of the Global South, while simultaneously demanding skilled diplomacy in the context of a weakened multilateral system.

The G20, founded in 1999 with an initial focus on finance and the economy, has evolved into a platform for both economic and political cooperation, comprising 19 countries and the European Union, with the African Union added in 2023 (Garcia and Fernández, 2024). The BRICS, in turn, is a grouping currently composed of Brazil, Russia, India, China, South Africa, Egypt, the United Arab Emirates, Ethiopia, Iran, and Indonesia. It pursues broader political ambitions aimed at reshaping global governance, particularly the international financial institutions established after World War II, and at influencing the global distribution of power (Rodríguez et al., 2025).

The Conference of the Parties (COP) serves as the body responsible for monitoring the implementation of commitments undertaken under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which was adopted at the United Nations Conference on Environment and Development (Rio-92). The regime established by

the Convention embraces the principle of “common but differentiated responsibilities,” which obliges developed countries to lead and finance efforts to reduce greenhouse gas emissions, including the provision of technological resources and capacity-building to support mitigation and adaptation actions in developing countries (UNFCCC, 1992). The final documents from the G20 and BRICS summits not only reflect the commitments made within these groups but also underscore the ongoing need for alignment, investment, and development.

The final statement of the G20 Working Group on Environmental and Climate Sustainability, issued by the Brazilian government in 2024, committed to “addressing climate change by strengthening the full and effective implementation of the Paris Agreement and its temperature goal,” while emphasizing that these actions would be undertaken “reflecting equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of differing national circumstances” (Brazil, 2024). The joint BRICS statement on the environment was even more explicit regarding this principle, emphasizing the need for technology transfer and for greater volume and predictability of climate finance, considered one of the most significant challenges on the COP30 agenda under Brazilian leadership (BRICS, 2025).

Relations between Brazil and Europe within the climate agenda are already characterized by significant investments: the European Investment Bank (EIB) finances solar and wind energy projects in Brazil and has expressed interest in the production of green hydrogen for export to the European Union. Moreover, Brazil supplies critical minerals essential for Europe’s green transition, as discussed below (Sandrin, 2024). Thus, Brazil, as a climate leader and host of COP30, and Europe, also recognized as a leader on the agenda, face the challenge of forging agreements that can enhance climate finance while respecting the principle of common but differentiated responsibilities, all while addressing the urgency of the climate crisis and the need for solutions that are both immediate and equitable.

COP30 and the Issue of Climate Finance

In 2025, the Conferences of the Parties (COPs) under the UNFCCC will celebrate their thirtieth anniversary. This year also marks the first time a COP is being held in Brazil – and for the first time on Amazonian territory – in Belém, the capital of the state of Pará. One of the main topics at COP30 will be the Nationally Determined Contributions (NDCs)¹ and the pathways for advancing their implementation.

Expectations regarding the NDCs are high, as emphasized in the first letter from the COP30 President (Brazil, 2025b). This is because 2025 marks the deadline for updating these targets, which should be strengthened based on the First Global Stocktake of the Paris Agreement,² launched at COP28. Although the original deadline for this update was February of this year, low participation by countries led to an extension until September. Even so, by August, only 28 of the 195 Parties to the Agreement had submitted new targets, covering just 21.8% of global emissions, according to the Climate Action Tracker (CAT, 2025). Brazil has already submitted its updated NDC, whereas the European Union has not yet done so.

However, discussing climate ambition also requires addressing its implementation, which depends primarily on financing. The low engagement of countries in this round of NDC updates is directly linked to the stalemate on climate finance, which was the central issue at last year's conference, COP29 (Dunne, 2025). The main outcome of that session

1 NDCs are the climate commitments submitted by the signatory countries of the Paris Agreement, aimed at limiting global temperature rise and advancing measures on mitigation, adaptation, and energy transition.

2 Launched in 2023 during COP 28 in Dubai (UAE), the Global Stocktake assessed the global response to climate change based on the NDCs submitted up to 2021. The report concluded that progress in all areas is insufficient to meet the Paris Agreement, indicating that countries need to adopt more ambitious targets and ensure their implementation. Available at: <https://unfccc.int/documents/637073>. Accessed on: August 18, 2025.

was the establishment of the New Collective Quantified Goal (NCQG) for financing developing countries.³ The result, however, was widely regarded as disappointing: the new target raised the baseline from US\$100 billion per year to only US\$300 billion by 2035, a figure perceived more as an adjustment for inflation than as a genuine step forward in ambition (Patiño, Mello & Minola, 2025). The NCQG was also criticized for “diluting” the obligation of developed countries to provide financial resources, assigning them only a leadership role while encouraging voluntary contributions from developing countries. Furthermore, due to a lack of consensus, the target left the definition of climate finance open, encompassing multiple sources, public and private, bilateral and multilateral, as well as so-called “alternative sources” aimed at increasing financing by US\$1.3 trillion by 2035. This has heightened uncertainty about the ability to ensure effective climate finance provision, particularly for the countries that need it most.

The impasse did not end in Baku; it resumed during the preparatory negotiations for COP30 in Bonn, Germany, in June of this year, signaling that climate finance will remain a central topic in Belém. The responsibility for finding a solution, or a “middle ground,” now falls to Brazil as the chair of the upcoming COP. At the conclusion of COP29, the “Baku-to-Belém Roadmap for US\$1.3 Trillion” was incorporated at the last minute into the official document, a joint initiative by Azerbaijan

3 Since its creation, the UNFCCC has addressed climate finance, establishing that developed countries (including the European Union) must provide financial resources to developing countries, preferably public and in the form of grants or concessional financing. The Paris Agreement reinforced this guideline by determining the need to align financial flows with climate objectives and dedicating Article 9 to the issue, which confirms that developed countries must provide resources but also introduces an innovation: the encouragement of voluntary contributions from any country, developed or not. For further information on the subject, we recommend consulting LACLIMA’s 2024 report “*Climate Finance under the UNFCCC*.” Available at: https://www.laclima.org/_files/ugd/aea6b8_b2becb6c37924197b3f9d11b88c6cec9.pdf. Accessed on: August 18, 2025.

and Brazil to increase climate finance for developing countries. The final report is expected to be presented in October, ahead of the climate conference.⁴

In the same spirit of proposing solutions and innovations for climate action, Brazil is also investing in the Tropical Forests Forever Fund (TFFF), a blended finance mechanism designed to generate predictable, long-term funding for the conservation of tropical forests. Brazil plans to launch the fund during COP30. As a financing instrument, the TFFF will later be analyzed for what it symbolically represents regarding the positions of Brazil and Europe within the broader context of the climate ambitions on the COP30 agenda in 2025.

The Energy Transition Debate within the Climate Agenda

While the debate on climate finance continues to face impasses, with divergent positions primarily between Global North and Global South countries, the June negotiations in Bonn produced more promising results regarding a just transition agenda. For some participants, the progress in discussions reflected a “growing recognition of the need for the phase-out of fossil fuels to be just and people-centered” (CAN Europe, 2025, n.p.).

The energy transition is part of a broader set of international and domestic initiatives aimed at addressing the climate crisis. It is well established that human activities, particularly through the emission of greenhouse gases, are indisputably the primary cause of global warming

4 This roadmap was also mentioned in the first BRICS Leaders’ Declaration on Climate Finance, noting that the leaders “look forward with optimism” to its launch, with the expectation that it will provide pathways to scale up climate finance for developing countries and address existing financing gaps. Available at: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-marco-dos-lideres-do-brics-sobre-financas-climaticas. Accessed on: August 18, 2025.

(IPCC, 2023, p. 42). In this context, the energy transition involves the gradual phase-out of fossil fuels – since the majority of atmospheric CO emissions result directly from their combustion – and the implementation of renewable alternatives and low-carbon technological systems, as well as the mitigation of other issues related to the rising concentration of greenhouse gases, such as deforestation.

COP30 is expected to revisit debates on the energy transition, examining its potential and pathways for implementation. However, it is important to note that strategies for decarbonizing the economy remain politically contentious, particularly regarding access to the strategic minerals required for new technological cycles. Emerging green technologies, such as photovoltaic solar, wind, and geothermal energy, demand significantly higher mineral intensity than conventional technologies. This growing dependence has led scholars to conceptualize the energy system transition through the inseparable “energy-minerals” nexus (Castro et al., 2022, p. 21).

In light of the growing global demand for strategic minerals for the energy transition, Brazil occupies a privileged yet simultaneously complex position in the international arena. Following a historical pattern in the global division of labor, the country tends to reinforce its role as a primary exporter and to expand regional extractive production, particularly given that strategic minerals such as manganese, niobium, and rare earth elements are predominantly located in Brazilian territory (Musa, 2022, p. 66). Extractivism, understood as a mode of production based on the appropriation of natural resources for export as raw materials or commodities (Gudynas, 2015, p. 9), entails various socio-environmental risks for the affected territories and communities.

Despite this, Brazil seeks to position itself as a leader in clean energy production within the context of the energy transition. This aspiration is partly grounded in the diversity of its already well-established renewable energy matrix, including hydropower, and in its investments in emerging technologies, such as green hydrogen, although the country

is still exploring alternatives to make its production both feasible and cost-effective.

The challenges of the energy transition, however, are complex. Oil, for instance, remains attractive not only because of its lower cost but also due to its technical characteristics, which align with the contemporary development model: high energy density per volume, ease of transportation, and versatility for various chemical applications (Hanieh, 2024). These factors make substitution with renewable sources a politically challenging process, as it also entails a broader rethinking of production and consumption patterns.

At the same time, Europe faces its own energy dilemmas. Under the European Green Deal, which aims to achieve climate neutrality by 2050 through the modernization and transformation of the entire industrial value chain over the next five years, the bloc is estimated to allocate at least €1 trillion to the energy transition over the coming decade (Bruckmann, 2021). This agenda has become even more urgent in light of Europe's energy vulnerability, stemming from dependence on Russian gas imports, a situation that has elevated access to strategic minerals to a matter of national security and strategic autonomy.

It is precisely within this complex scenario marked by both opportunities and risks, that dialogues on Brazil-Europe bilateral cooperation must take place. While Brazil seeks to consolidate its leadership in clean energy production and expand the extraction of its strategic mineral resources, Europe aims to diversify its energy sources and pursue pathways to decarbonize its economy. It is highly likely that negotiations will focus on investments in the infrastructure and technologies associated with this process. Crucially, however, these debates, the sectoral investments, and any resulting mechanisms must remain people-centered, particularly addressing the needs of the most vulnerable groups and communities. Equally important is that the solutions proposed adopt long-term perspectives, avoiding the pitfall of merely palliative measures. For instance, significant discussions are already underway regard-

ing the feasibility of green hydrogen as a sustainable solution (Sandrin, 2024).

Solutions from Brazil: The Amazon Fund as a Case Study and Experience

For many tropical countries, the energy transition is not the only priority on the climate agenda; combating deforestation and promoting the conservation and preservation of forests are equally fundamental. This is the case for Brazil and its new mechanism, the aforementioned TFFF. In promoting innovative solutions to foster more effective global climate action, Brazil draws on its own experiences, such as the Amazon Fund.

Created in 2008 through Presidential Decree N° 6,526/2008 and operational from 2009 onward, the Amazon Fund has established itself as a pioneering results-based payment initiative and is today recognized as an international example of a greenhouse gas (GHG) mitigation mechanism linked to forest conservation (Pimentel, 2023). Within the context of Brazilian emissions, this instrument is particularly significant, given that, since 1990, the land-use, land-use change, and forestry (LULUCF) sector has accounted for 75% of the country's gross emissions, with the Amazon biome serving as the epicenter of these emissions (Tsai et al., 2024).

The main objective of the Fund is to facilitate national and international support for projects focused on the conservation and sustainable use of forests in the Legal Amazon, a region encompassing nine Brazilian states. Its governance combines the political coordination of the Ministry of the Environment with the financial management of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES). BNDES is responsible for raising and managing funds, as well as for contracting and monitoring the initiatives financed by the Fund. Formally, the Amazon Fund aims to “raise donations for non-reimbursable invest-

ments in actions for the prevention, monitoring, and combat of deforestation, and for the promotion of the conservation and sustainable use of the Legal Amazon” (Amazon Fund, 2025).

Between 2009 and June 2025, the Amazon Fund approved R\$ 5.6 billion for the financing of 132 projects, of which R\$ 2.7 billion has already been disbursed (BNDES News Agency, 2025). From the outset, the Fund has received strong European contributions, with Norway and Germany among its primary donors, alongside Petrobras as a national supporter. Starting in 2023, the United Kingdom, the United States, Denmark, Switzerland, Japan, and Ireland also began contributing.

The Fund was suspended between 2019 and 2022, amid the dismantling of Brazil’s environmental and climate policies under the government of Jair Bolsonaro.⁵ Under the current administration of Luiz Inácio Lula da Silva, the Amazon Fund was reinstated in 2023 (one of the government’s first actions) and continues to serve as an international reference for mobilizing resources and contributing to deforestation reduction. An independent evaluation conducted by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) in 2018 highlighted “clear evidence” that the Fund helped slow deforestation in the Amazon (Garcia et al., 2019, p. 21). However, the study emphasizes that the mechanism alone is not sufficient to reduce deforestation, functioning instead as an additional and complementary element to public pol-

5 By adopting anti-environmental and anti-climate policies, the Bolsonaro government dismantled the country’s environmental policy framework, which resulted in increased GHG emissions, particularly due to the advance of deforestation in the Amazon and other biomes, as well as the encouragement of illegal and criminal activities in forests and against forest peoples and environmental defenders. For further information, we recommend the report “*Never Again – Four Years of Environmental Dismantling under Jair Bolsonaro*” (2023), by Observatório do Clima (OC). Available at: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/AF_reduzido_20220323_individuais_nunca-mais-outra-vez-1.pdf. Last accessed on: August 14, 2025.

icies for prevention and control. It concludes that, without the Fund’s implementation, pressure on the forest would have been even greater.

Inspired by the Amazon Fund, Brazil has introduced a new mechanism for financing the conservation of tropical forests on an international scale: the Tropical Forests Forever Fund (TFFF), which is scheduled for official launch at COP30.

Tropical Forests Forever Fund (TFFF): Brazil’s Proposal for Global Action

The TFFF has its origins in the Amazon Fund. However, it should not be regarded as an “internationalization” of the Amazon Fund; rather, both instruments are innovative solutions presented by Brazil to address the challenges of climate change and the conservation and protection of tropical forests. In this sense, Brazil places its expectations on the TFFF to replicate the success achieved by the Amazon Fund, but now operating in other countries and tropical regions.

The TFFF is an initiative that promotes the conservation and expansion of tropical forests through annual payments to countries that preserve their forests. Its distinguishing feature lies in its focus not on inputs but on results, that is, on the forest actually preserved or restored. It is considered a mechanism led by Brazil and the Global South, mobilizing blended capital that combines private, sovereign, and philanthropic investment. Beneficiary governments and communities decide how to allocate the resources received, with 20% of payments earmarked for Indigenous Peoples and Local Communities (IPLCs). Another hallmark of the mechanism is the commitment to using cutting-edge technologies to monitor forest cover. The creation of an investment fund is planned, initially estimated at around US\$125 billion, of which 80% is expected to come from private sources.

The TFFF is supported by countries including Colombia, the Democratic Republic of the Congo (DRC), France, Germany, Ghana,

Indonesia, Malaysia, Norway, the United Arab Emirates, the United Kingdom, and the United States. The group has been holding meetings since 2024 and plans to establish dialogues with Indigenous Peoples, local communities, NGOs, and civil society (TFFF, 2025). The initiative is intended to complement, rather than replace, existing forest finance mechanisms.

The risk, however, is that the TFFF, like the Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) mechanism, also under the UNFCCC, could become a market-driven instrument that diverts attention from the need for deeper questioning of the ways economic development is pursued in our countries (Moreno, 2016). In this sense, the financialization of the climate agenda could create opportunities for enrichment and exacerbate inequalities without truly delivering effective responses to the ecological and climate crises we face. The TFFF, however, promises to be different, offering investment predictability and relying on advanced monitoring technologies. Its greatest potential for innovation may lie in the effective allocation of the 20% of resources dedicated to IPLCs and in the meaningful participation of civil society groups in its governance.

Thus, with three European countries involved and under Brazilian leadership, the TFFF represents an excellent case for examination within the context of climate finance proposals that have shaped the history of the COPs. Still to be officially launched, it remains to be seen how it will be implemented. Considering the significant challenges of the climate finance agenda, the prospects for the TFFF in the near future can be analyzed based on three main factors: (a) how it will reflect the historical political tensions expressed through the principle of common but differentiated responsibilities; (b) whether it will be fair and inclusive, genuinely incorporating participatory processes in dialogue with communities, civil society, and other relevant stakeholders; and (c) whether the funds mobilized and provided by the new mechanism will be sufficient to meet investment needs in at least one key area of the climate agenda:

forests. Collectively, these considerations also shed light on the potential for advancing other forms of Brazil-Europe cooperation on the climate agenda that support the goals of a just transition.

Brazil-Europe Relations for a Just Transition: Final Remarks

The negotiation framework between Brazil and Europe must reflect broader and historically emblematic factors. In terms of greenhouse gas emissions, while the Global South⁶ accounts for only 8% of total emissions, the Global North is responsible for 92% (Hickel, 2020, p. 403), with Europe's share amounting to 42% of this total (*ibid.*). In light of this reality, one of Brazil's major diplomatic challenges will be to frame negotiations on climate finance not around certain countries' inability to mobilize the necessary funds for adaptation and mitigation, but rather around the recognition of differentiated responsibilities in addressing the ecological and climate crises. The historical roots of these crises can be traced back to Europe, the birthplace of an economy built on the intensive burning of fossil fuels, the main driver of global warming. Britain, which once led global CO₂ emissions from combustion, particularly coal, accounted for 80% in 1825 and 62% in 1850 (Malm, 2016, p. 29). Within this context, it remains to be seen whether Brazil will position itself as a representative of the Global South to demand differentiated responsibilities and climate finance framed as reparations.

On the other hand, when considering the updated targets under the Paris Agreement, what becomes evident is the stark mismatch between decarbonization pledges and projected fossil fuel exploitation. By 2030,

6 These data, produced by Jason Hickel (2020), identify the following countries as the Global North: the United States, Canada, Europe, Israel, Australia, New Zealand, and Japan, while the term Global South refers to the rest of the world: Latin America, Africa, the Middle East, and Asia.

some countries⁷ are already planning to produce approximately 110% more fossil fuels than would be compatible with limiting global warming to below 1.5°C. Even in relation to the less ambitious target of 2°C, projected production would still surpass the recommended threshold by 69% (SEI, Production Gap Report, 2025).

Brazil, too, will be unable to avoid confronting its own contradictions, beginning with the recent controversies surrounding President Lula's administration, which has defended oil exploration at the mouth of the Amazon River as a means of financing the country's energy transition (Brazil, 2025a). Finance Minister Fernando Haddad justified this stance by arguing that "the world, unfortunately, will still need [oil]. The best thing we could do would be to sell them our production" (Amaral, 2023, n.p.).

Thus, in light of the Global Stocktake under the Paris Agreement, a central challenge for both Europe and Brazil will be to reconcile their domestic contradictions.

Finally, taking into account the inequalities that shape the capacity to respond to the ecological crisis, another challenge lies in negotiations surrounding the energy transition. As noted earlier, the energy transition triggers an intense geopolitical struggle over the control and appropriation of strategic mineral resources necessary for the production of new technological cycles, including from the perspective of domestic security. In light of growing warnings about "green colonialism" (Lang et al., 2023), which intensifies extractivism in the Global South, reinforcing its role as a primary exporter and deepening inequalities in the international division of labor, a key challenge is negotiating what would constitute a truly just energy transition. Such a transition should include, for example, the sharing of technologies that enable countries

7 Among them: China, the United States, Russia, Saudi Arabia, Australia, Indonesia, India, Canada, the United Arab Emirates, Qatar, South Africa, Norway, Brazil, Kazakhstan, Kuwait, Mexico, Nigeria, Colombia, the United Kingdom and Northern Ireland, and Germany.

to diversify their activities and occupy different positions within the value chains of strategic minerals, while also investing in industrialization and job creation.

References

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. Editais abertos dispõem de R\$ 158 milhões do Fundo Amazônia para apoiar até 120 projetos em terras indígenas. Brasília, 11 ago. 2025. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Editais-abertos-dispoem-de-R\\$-158-milhoes-do-Fundo-Amazonia-para-apoiar-ate-120-projetos-em-terras-indigenas/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Editais-abertos-dispoem-de-R$-158-milhoes-do-Fundo-Amazonia-para-apoiar-ate-120-projetos-em-terras-indigenas/). Acesso em: 15 ago. 2025.

AMARAL, Ana C. “‘Está em aberto’, diz Haddad sobre fim do petróleo; Marina diz que país vai debater”. Folha de S. Paulo, São Paulo, Blog Ambiência, nov. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/ambiencia/2023/11/esta-em-aberto-diz-haddad-sobre-fim-do-petroleo-marina-diz-que-pais-vai-debater.shtm>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Declaração ministerial do GT de Sustentabilidade Ambiental e Climática do G20. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/declaracao-ministerial-do-gt-de-sustentabilidade-ambiental-e-climatica-do-g20>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Primeira Carta do Presidente da COP30, Embaixador André Corrêa do Lago. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/primeira-carta-do-presidente-da-cop30-embaixador-andre-correa-do-lago>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Planalto. Lula sobre petróleo na Foz do Amazonas: “Antes de explorar, temos que pesquisar”. 12 fev. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/02/lula-sobre-petroleo-na-foz-do-amazonas-201cantes-de-explorar-temos-que-pesquisar201d>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRICS. Joint Statement of the 11th BRICS Environment Ministers Meeting. 2025. Disponível em: https://www.brics.unipr.it/wedit/fileman/Uploads/BRICS_EWG_Declaration.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRUCKMANN, Monica. El Pacto Verde Europeo. Fundación Rosa Luxemburgo, Brasil e Paraguai, 2021.

CASTRO, Fernando F.; GÓES, Geraldo S. PEITER, Carlos C.; GÓES, Guilherme S.; BRITTO, Fábio G.; GREEN, Maria P. L.; MIRANDA, Felipe S. M. Transição energética

e dependência por minerais críticos: aspectos geopolíticos, socioambientais e a perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2022.

CLIMATE ACTION NETWORK EUROPE (CAN Europe). Debrief from UN Climate talks Bonn: Just transition progress, but EU must step up to avoid COP30 failure in Belém. 2025. Disponível em: <https://caneurope.org/bonn-reaction-2025/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CLIMATE ACTION TRACKER (CAT). CAT 2035 Climate Target Update Tracker. 2025. Disponível em: <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2035/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CLIMATE CHANGE PERFORMANCE INDEX (CCPI). European Union. 2025. Disponível em: <https://ccpi.org/country/eu/>. Acesso em: 02 set. 2025.

FUNDO AMAZÔNIA. 2025. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

GARCIA, Jose J. G. et al. Relatório de avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia: 2008-2018. Dez. 2019. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

GUDYNAS, Eduardo. Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. Cochabamba: CEDIB y CLAES, 2015.

HANIEH, Adam. Crude capitalism: oil, corporate power, and the making of the world market. New York: Verso, 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023. p. 35-115.

LANG, Miriam; BRINGEL, Breno; MANAHAN, Mary Ann (Orgs.). Más allá del colonialismo verde: Justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2023.

MORENO, Camila. “As roupas verdes do rei. Economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva”. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Eds.). Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Editora Elefante, 2016. cap. 7, p. 256-295.

MUSA, Estevão. Neoliberalismo, mineração e dependência na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Peru na virada do Século XX para o XXI. 2022.

Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de História, Rio de Janeiro, 2022.

PATÍÑO, Juan D.; MELLO, Maria Beatriz P.; MINOLA, Matteo. Panorama Final das Conferências Ambientais de 2024: Um Balanço do Debate Ambiental. 49º Radar Socioambiental. BRICS Policy Center, fev. 2025. Disponível em: <https://bricspolicy-center.org/wp-content/uploads/2025/02/49-Radar-Socioambiental-Conferencias-2024-e-2025.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PIMENTEL, Carolina. Fundo Amazônia faz 15 anos; BNDES quer maior presença de países ricos. Agência Brasil, Brasília, 7 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-08/fundo-amazonia-faz-15-anos-bndes-quer-maior-presenca-de-paises-ricos>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SANDRIN, Paula. EU and Brazil in the International Circuits of Disavowal of the Climate Crisis. In: HOFFMANN, Andrea Ribeiro; SANDRIN, Paula; DOUKAS, Yannis E (Eds.). Climate Change in Regional Perspective: European Union and Latin American Initiatives, Challenges, and Solutions. United Nations University Series on Regionalism. Cham: Springer, 2024.

STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE (SEI) et al. The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises. Estocolmo, 2023. Disponível em: https://productiongap.org/wp-content/uploads/2023/11/PGR2023_web_rev.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

TROPICAL FORESTS FOREVER FUND (TFFF). About TFFF. 2025. Disponível em: <https://tfff.earth/pt/about-tfff/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). Rio de Janeiro, 14 jun. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

Dani Dias holds a PhD in International Relations from the Institute of International Relations at PUC-Rio de Janeiro. He currently works as a research assistant at the BRICS Policy Center. He was a visiting researcher at the Global Partnership Network at the University of Kassel, Germany. He holds a master's and bachelor's degree in Political Science from the Institute of Political Science at the University of Brasília. He conducts research in the areas of democracy, climate crisis, political economy, and post-colonialism.

Maria Beatriz Peixoto Mello is a master's student in International Relations at the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio), where she also earned her bachelor's degree in International Relations. She is currently a research assistant at the BRICS Policy Center's Socio-Environmental Platform. She was also a collaborating researcher at Climate Tracker Latin America and a Youth Ambassador for Brazil's NDC through the NGO Care About Climate.

Isabel Rocha de Siqueira · Adjunct Professor and Director of the Institute of International Relations (IRI), PUC-Rio. PhD in International Relations from the Department of War Studies, King's College London, with a full doctoral scholarship from CAPES, Master's (MSc) in International Relations from IRI/PUC-Rio, and Bachelor's in Journalism from PUC-Rio. In 2019, she was awarded the title of Young Scientist of Our State (JCNE) by Faperj, and in 2023, Young Women Scientist by the same agency. Her research areas include international development and cooperation, the intersection between peace and development, Agenda 2030, and datafication. She works as a researcher at the BRICS Policy Center, where she coordinates the Critical Approaches to Development Network (ACD-Rede) and supervises the Participatory and Intersectional Monitoring and Evaluation Hub (PRIME Hub), a project supported by the Independent Evaluation Office of the New Development Bank.

A Revolução Digital e as Redes Sociais: A contribuição da Regulação de Proteção de Dados Pessoais

Yasmin Renne

Introdução

O mundo está mudando de forma cada vez mais acelerada. Nas últimas décadas, a esfera digital ganhou centralidade em diferentes dimensões da vida social e econômica. O século XXI trouxe mudanças significativas: tecnologias digitais como a internet móvel, as redes sociais, o comércio eletrônico, os serviços em nuvem e as novas competências digitais inauguraram a chamada Era Digital, marcada pela Revolução Digital. Esse processo foi intensificado pela pandemia da COVID-19, que funcionou como ponto de inflexão ao acelerar a transformação digital em escala sem precedentes (Tostes & Renni, 2021).

Entre as várias implicações dessa revolução, este capítulo analisa o tema da proteção de dados pessoais, entendida como parte integrante dos direitos fundamentais e dos valores democráticos. O foco recai sobre os avanços regulatórios na União Europeia (UE) e no Brasil, evidenciando suas semelhanças. Essa convergência pode ser explicada, em parte, pela atuação da UE como potência regulatória (Bradford, 2020), cujo impacto ultrapassa suas fronteiras por meio da exportação de normas e padrões – fenômeno conhecido como efeito Bruxelas.

O capítulo organiza-se em três partes. A primeira discute a contribuição da revolução digital para a redefinição dos direitos individuais.

A segunda examina a adaptação da UE ao Mercado Único Digital (MUD) e aos novos desafios à democracia. A terceira analisa os avanços regulatórios em matéria de proteção de dados pessoais na UE e no Brasil, dando especial atenção à temática dos dados pessoais nas redes sociais, trazendo dados sobre as sanções aplicadas a plataformas como Google, Facebook e TikTok desde a entrada em vigor do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).¹

A Revolução Digital: Mudança de Paradigma e Direitos dos Indivíduos

A revolução digital transformou as dinâmicas sociais e econômicas, afetando não apenas os espaços profissionais e públicos, mas também, de forma crescente, a vida privada. Esse processo foi acelerado pela pandemia da COVID-19, que intensificou a digitalização em escala sem precedentes. O ritmo dessa transformação expõe desafios significativos de regulação, sobretudo no que diz respeito à proteção dos direitos individuais e ao direito à personalidade.

Nas democracias liberais, a expectativa de proteção de direitos está historicamente vinculada a um constitucionalismo robusto, apoiado em instituições e garantias das liberdades individuais. No entanto, em uma economia digitalizada, emergem novas tensões. De um lado, empresas e plataformas buscam maximizar oportunidades comerciais por meio da circulação global de dados e do comércio eletrônico. De outro, indivíduos e sociedades adaptam suas rotinas a novas formas de interação, consumo, estudo e trabalho, o que aumenta a necessidade de proteção jurídica diante dos riscos associados ao uso intensivo de dados pessoais.

1 Em inglês, General Data Protection Regulation, (GDPR). Cabe ressaltar que existem muitos outros temas passíveis de regulação e controle no que tange a transformação digital e, em especial, as redes sociais. Contudo, este capítulo concentra-se na proteção de dados pessoais. Entende-se que este ponto é basilar para os demais, embora todos estejam interconectados no mundo atual.

Nessa nova era digital, o exercício dos direitos fundamentais passa a depender de mecanismos eficazes que assegurem privacidade, reputação, anonimato e controle sobre informações pessoais. Embora o livre fluxo de dados seja desejável do ponto de vista econômico, um fluxo totalmente irrestrito de dados pessoais contraria os interesses dos cidadãos em manter algum controle sobre sua coleta e utilização (Thouvenin & Tamò-Larrieux, 2021). As redes sociais acentuam esse dilema: plataformas com regulamentação insuficiente sobre a coleta e o uso de dados tornaram-se espaços de formação de opinião e circulação de informações, com impactos que vão além do consumo e dos serviços, alcançando dimensões políticas e de saúde pública.

Esse cenário representa, ao mesmo tempo, um desafio e uma oportunidade para a UE. O desafio consiste em adaptar seu mercado único às exigências da era digital, transformando-o em um Mercado Único Digital (MUD). A oportunidade reside na capacidade de projetar sua visão regulatória além das próprias fronteiras, reforçando seu papel de potência normativa. Como observa Bradford (2020), a UE exerce influência internacional por meio da exportação de suas normas e valores – fenômeno que reforça suas ambições como potência regulatória.

A UE e sua adaptação

Há mais de duas décadas, a União Europeia (UE) vem ajustando suas políticas às transformações digitais. Esse processo tem se desenvolvido em duas frentes complementares: a defesa da democracia e dos valores europeus, de um lado, e a evolução do Mercado Único Europeu (MUE) para um Mercado Único Digital (MUD), de outro.

A digitalização ganhou centralidade em 2009 com o lançamento da Agenda Digital para a Europa (EDA), durante a presidência de José Manuel Barroso na Comissão Europeia (2004–2014). A EDA tinha como prioridades ampliar o acesso à banda larga, sobretudo em regiões rurais e menos desenvolvidas, e incentivar o comércio eletrônico trans-

fronteiriço (Makowska, 2020). As inovações tecnológicas nos campos da informação, da comunicação digital e das redes sociais expuseram a necessidade de revisar os modelos regulatórios, tanto no âmbito nacional quanto no regional europeu.

A preocupação democrática também se intensificou. Em 2020, a Comissão Europeia adotou o Plano de Ação para a Democracia Europeia (EDAP), alinhado à Agenda Estratégica da UE 2024–2029. O plano enfatiza o papel da tecnologia na defesa da democracia, abordando temas como desinformação, integridade eleitoral e liberdade da mídia. Esse movimento reflete uma percepção mais ampla: todas as democracias contemporâneas enfrentam dilemas inéditos em relação ao exercício de direitos individuais e à proteção dos cidadãos em sociedades digitalizadas.

A adaptação da UE atravessa múltiplas áreas de competência. O pioneirismo europeu na transição do MUE para um MUD mostra-se decisivo, tanto para aprimorar normas e procedimentos internos quanto para projetar sua visão regulatória externamente. Embora a compreensão integral dos efeitos da digitalização ainda seja um desafio, a UE tornou a construção de um Mercado Único Digital uma prioridade estratégica, vinculando-a à proteção dos direitos individuais e à preservação da democracia liberal.

A Proteção de Dados Pessoais na UE e no Brasil e as Redes Sociais

A UE tem desempenhado papel pioneiro na construção de uma arquitetura institucional voltada à proteção de dados pessoais, reforçando suas aspirações como potência regulatória. Dados pessoais abrangem não apenas informações básicas de identificação, mas também perfis digitais, históricos de consumo e demais registros capazes de identificar indivíduos direta ou indiretamente (Tostes & Renni, 2021). Para as instituições europeias, tais dados são compreendidos como atributos

da personalidade, e não como simples mercadorias (Schwartz & Peifer, 2017). Como observa Bradford (2023), o direito à privacidade e à proteção de dados está no cerne da abordagem europeia à regulação digital, em contraste com os modelos predominantes nos Estados Unidos e na China.

O Surgimento do RGPD

A UE contava com uma Diretiva de Proteção de Dados criada em 1995, que afirmava o princípio da livre circulação de dados pessoais entre os Estados-membros e de onde partiam as “boas práticas” e “códigos de conduta” nas regras europeias de proteção de dados nas décadas de 1990 e 2000 (Celeste, 2021; Tostes & Renni, 2021). Contudo, a crescente digitalização e casos de transferência abusiva de informações expuseram lacunas regulatórias. A forma como se vive, trabalha e consome já não era a mesma, e alguns escândalos internacionais² envolvendo a transferência de dados pessoais evidenciaram as preocupações com o processamento de dados pessoais. Com essas mudanças, os dados pessoais passaram a ser mais valiosos do que muitas *commodities*.

Foi com base nas preocupações relativas à proteção dos indivíduos e dos direitos individuais, em decorrência do aumento da regulação sobre o acesso e o processamento de dados pessoais no âmbito da transformação digital, que a UE aprovou, em 2016, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Alinhado com a estratégia do MUD, o RGPD entrou em vigor em maio de 2018 para adequar os europeus à era digital³. O regulamento instituiu órgãos como o Comitê Europeu de

2 Para mais detalhes: <https://www.nytimes.com/2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html>

3 A forma como foi implementado o RGPD, ao se tratar de um regulamento com efeito jurídico direto em todos os Estados-membros, fez com que para entrar em vigor não fosse necessária transposição para as leis nacionais para as suas disposições essenciais. No entanto, os Estados-membros podiam, e de fato o fizeram,

Proteção de Dados e a Autoridade Europeia de Proteção de Dados, incumbidos de supervisionar, receber queixas e aplicar sanções.

Entre seus princípios centrais estão a limitação de finalidade, a minimização de dados e o consentimento informado. Ao regulamentar esses pontos, o RGPD constitui uma norma importante tanto para a proteção dos direitos individuais quanto para o desenvolvimento do MUD. Nesse sentido, o alcance do RGPD é extraterritorial: empresas de fora da UE, mas atuantes no mercado europeu, também são obrigadas a cumpri-lo. Além disso, o RGPD foi incorporado ao acordo da UE com os países do Espaço Econômico Europeu (EEE) em 2018, ampliando sua aplicação para além dos Estados-membros.

A LGPD Brasileira: influência do RGPD

O modelo europeu inspirou legislações em diversos países, incluindo Reino Unido, Coreia do Sul e Japão (European Commission, s.d. b). No Brasil, as discussões sobre o RGPD e a sua aprovação na UE aceleraram o debate sobre um marco jurídico para a proteção de dados no país, somando-se a legislações já existentes, como a Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011), a Lei Carolina Dieckmann (Lei Nº 12.737/2012)⁴ e o Marco Civil da Internet (Lei Nº 12.965/2014).

Em agosto de 2018, foi sancionada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709), diretamente inspirada no regulamento europeu. Tostes e Reni (2021, pp.19) demonstram como a lei brasileira se assemelha ao RGPD no que diz respeito aos direitos e às bases legais para o processamento de dados. Apesar das semelhanças, há diferenças no que

aprovar leis nacionais para adaptar certos aspetos do RGPD aos seus próprios quadros jurídicos e para abordar áreas em que o RGPD oferecia flexibilidade para derrogações. (European Commission, s.d. b)

- 4 Lei que criminaliza o acesso não autorizado a informações e dados pessoais em dispositivos, incluindo a invasão de dispositivos informáticos para obter, adulterar ou destruir dados.

diz respeito às sanções: no Brasil, as multas são limitadas a 2% da receita anual, até um máximo de R\$ 50 milhões por infração, enquanto na UE podem alcançar € 20 milhões ou 4% da receita global⁵ anual, prevalecendo o maior valor (Tostes & Renni, 2021). Além disso, as sanções da LGPD tiveram sua vigência adiada por três anos⁶, o que retardou sua efetiva aplicação (Gov.br, 2024).

Big Techs, redes sociais e novos desafios

A revolução digital alterou a forma como indivíduos consomem informações, interagem socialmente e participam da vida política. A televisão, o rádio e a imprensa perderam espaço para a internet e, sobretudo, para as redes sociais, impulsionadas pela disseminação de dispositivos móveis e novas tecnologias de análise de dados, automação e inteligência artificial (Pew Research Center, 2022, 2024a, 2024b; PMK, 2025). No Brasil, 88% da população com mais de dez anos já utiliza a internet, com destaque para o uso massivo do WhatsApp e do Facebook (IBGE, 2024). Na Europa, a média de adultos usuários de redes sociais supera 70% (Pew Research Center, 2022)⁷.

Esse cenário propicia a formação de imensas bases de dados, alimentadas por interações cotidianas – curtidas, compartilhamentos, cliques e buscas. O RGPD fortaleceu a consciência dos cidadãos europeus sobre o valor dessas informações, tornando práticas antes corriqueiras, como o envio de marketing não autorizado, dependentes de consentimento explícito. O Regulamento expandiu o *awareness* dos indivíduos na Europa sobre atos que, até então, poderiam parecer corriqueiros, como receber um e-mail marketing ou uma chamada telefônica de uma empresa com

5 Ou seja, não restrito a receita realizada dentro da UE.

6 As sanções administrativas por infrações previstas nos artigos 52, 53 e 54 só entram em vigor em agosto de 2021 (Gov.br, 2024).

7 69% em 2022 (Pew Research Center, 2022).

a qual nunca haviam compartilhado seus contatos. Ao exigir consentimento explícito para o uso de dados para finalidades como marketing e compartilhamento com terceiros, o RGPD mudou significativamente a dinâmica antes considerada prática comum.

Desde 2018, milhares de reclamações foram registradas por indivíduos nos diferentes Estados-membros, resultando em multas a grandes empresas como Google, Facebook e TikTok. O Quadro 1 apresenta um resumo das sanções aplicadas a essas empresas na UE em decorrência da implementação do RGPD⁸. Bradford (2023, pp.113) destaca o caso na Espanha em que um usuário solicitou ao Google a exclusão de certos dados pessoais de sua ferramenta de busca. Após inicialmente negar o pedido, o caso foi levado ao Tribunal de Justiça da UE (TJUE), que determinou que o Google removesse os dados com base no “direito de esquecimento”. Essa decisão do TJUE, em 2014, levou o Google a posteriormente remover 49% das URLs existentes (Bradford, 2023).

QUADRO 1. Multas aplicadas ao Google, Facebook e TikTok desde a entrada em vigor do RGPD

País	Data da Decisão	Multa (€)	Tipo	Detalhe
Google				
Espanha	18/5/22	10.000.000	Base jurídica insuficiente para o processamento de dados	Multa ao Google LLC. Usuários de plataformas operadas pelo Google, como YouTube ou Google Drive, têm a opção de solicitar que conteúdo sobre eles nessas plataformas seja removido. No caso da queixa, os sujeitos (data subjects) em questão tiveram seus dados diretamente transmitidos para um projeto do qual o Google participava em parceria com um terceiro, sem poder optar pela remoção ou pelo não compartilhamento de seus dados.
França	31/12/21	60.000.000	Base jurídica insuficiente para o processamento de dados	Multa ao Google Ireland Ltd. relacionada à investigação de diversas queixas sobre a forma como os cookies podiam ser recusados nos sites google.fr e youtube.com. Constatou-se que a configuração da barra / notificação de cookies interferia na liberdade de consentimento dos usuários da internet, configurando violação do Artigo 82 da Lei Francesa de Informática e Liberdades ("Informatique et Libertés"). Na determinação da multa, considerou-se, como fator agravante, o fato de que um grande número de pessoas foi afetado.

8 A partir de queixas dos data owners ou investigações decorrentes de queixas.

País	Data da Decisão	Multa (€)	Tipo	Detalhe
França	31/12/21	90.000.000	Base jurídica insuficiente para o processamento de dados	Multa ao Google LLC relacionada à investigação de diversas queixas sobre a forma como os cookies podiam ser recusados nos sites google.fr e youtube.com. Constatou-se que a configuração da barra / notificação de cookies interferia na liberdade de consentimento dos usuários da internet, configurando violação do Artigo 82 da Lei Francesa de Informática e Liberdades ("Informatique et Libertés"). Na determinação da multa, considerou-se, como fator agravante, o fato de que um grande número de pessoas foi afetado.
Hungria	16/7/20	28	Cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares dos dados	Multa ao Google Ireland Ltd. por não responder, dentro do prazo legal, a um pedido de acesso à informação feito pelos titulares dos dados, nos termos do Art. 15 do RGPD, referente a dados processados no contexto do Google AdWords.
Bélgica	14/7/20	600.000	Cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares dos dados	Multa aplicada ao Google Belgium SA, subsidiária do Google. Os motivos da multa foram a rejeição de um pedido de um titular de dados para desreferenciar artigos desatualizados que este considerava prejudiciais à sua reputação, bem como a falta de transparência no formulário do Google para pedidos de desreferenciação. Foi imposta uma multa adicional por violação do princípio da transparência, uma vez que a rejeição do pedido de eliminação não foi suficientemente justificada, totalizando €600.000.
Suécia	11/3/20	5.000.000	Cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares dos dados	A autoridade sueca de proteção de dados multou a Google LLC em € 7 milhões por não cumprir adequadamente suas obrigações em relação ao direito dos titulares dos dados de terem os resultados de pesquisa removidos da lista de resultados.
França	21/1/19	50.000.000	Base jurídica insuficiente para o processamento de dados	As queixas referiam-se à criação de uma conta Google durante a configuração de um telemóvel com sistema operativo Android. A CNIL impôs uma multa de €50 milhões por falta de transparência (art. 5.º do RGPD), fornecimento insuficiente de informação (arts. 13.º e 14.º do RGPD) e ausência de base legal (art. 6.º do RGPD). Os consentimentos obtidos não foram dados de forma "específica" nem "inequívoca" (art. 4.º, n.º 11, do RGPD).
Facebook				
França	31/12/21	60.000	Base jurídica insuficiente para o processamento de dados	Multa ao Facebook Ireland Ltd. após investigação sobre diversas reclamações sobre a maneira como os cookies podem ser recusados no site Facebook.com.
Irlanda	6/10/21	NA	Cumprimento insuficiente com as obrigações de informação	Queixa de que o Facebook não forneceu informações claras sobre sua base legal para o processamento de dados, ressaltando que as informações fornecidas pelo Facebook são descontinuas e que os usuários são direcionados para diferentes documentos e textos da política de dados e termos de serviço. A decisão final não resultou em aplicação de uma multa.
Alemanha	2019	51.000	Envolvimento insuficiente do encarregado de proteção de dados	Multa ao Facebook Ireland Ltd. porque, embora tenha nomeado um responsável pela proteção de dados para todas as empresas do grupo na UE, essa nomeação não foi comunicada à DPA de Hamburgo, autoridade competente para a Facebook Germany GmbH.

País	Data da Decisão	Multa (€)	Tipo	Detalhe
TikTok				
Irlanda	2/5/25	530.000	Base jurídica insuficiente para o processamento de dados	Multa ao TikTok Technology Limited por violar o Art. 13(1)(f) e o Art. 46(1) do RGPD, devido à transferência e ao armazenamento ilegais de dados pessoais de usuários do EEE em servidores localizados na China.
Irlanda	1/9/23	345.000	Não cumprimento com os princípios gerais de tratamento de dados pessoais	Multa ao TikTok Limited após investigação sobre atividades ocorridas em determinado período de 2020, que identificou que os perfis de usuários infantis estavam configurados como públicos por padrão.
Países Baixos	9/4/21	750.000	Cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares dos dados	A Autoridade de Proteção de Dados holandesa multou o TikTok por violar a privacidade de crianças. As informações fornecidas aos usuários holandeses – em sua maioria crianças – ao instalar e usar o aplicativo estavam em inglês e, portanto, eram de difícil compreensão. Ao não disponibilizar a política de privacidade em holandês, o TikTok deixou de explicar de forma adequada como o aplicativo coleta, processa e reutiliza dados pessoais.

Fonte: elaborado pela autora com base em CSM Data Protection Group (2025).

No Brasil, a entrada em vigor da LGPD não gerou reação imediata comparável à observada com o RGPD, em que houve intensa mobilização das agências supervisoras nacionais e da própria população no sentido de identificar possíveis descumprimentos dos novos direitos e deveres. Contudo, a preocupação cresce, sobretudo em relação às redes sociais. Em 2025, o governo federal anunciou a elaboração de um projeto de lei específico para a sua regulação (Gov.br, 2025), sinalizando que o tema deverá ganhar centralidade nos próximos anos.

Considerações Finais

A nova era digital traz desafios significativos para as democracias contemporâneas, tanto na proteção dos indivíduos e de seus direitos fundamentais quanto na reconfiguração das dinâmicas econômicas e da competitividade global. Entre as múltiplas dimensões desse processo, a proteção de dados pessoais destaca-se como eixo estruturante, pois

constitui condição necessária para o avanço de outras discussões regulatórias e para a atualização das garantias democráticas.

A experiência europeia com o RGPD revelou-se um marco de alcance inédito, tanto pelo rigor de suas disposições quanto por sua aplicação extraterritorial⁹. As incertezas acerca de como seriam os meses e anos iniciais a partir da entrada em vigor do RGPD mobilizaram empresas e instituições em toda a União, dado o peso das sanções previstas. Ao mesmo tempo, a UE buscou exercer um papel de potência regulatória (em inglês, *normative power*), influenciando de forma direta e indireta países terceiros no tema. A aprovação da LGPD no Brasil, em 2018, reflete essa influência: embora similar em escopo, difere quanto ao regime sancionatório e à efetividade de sua aplicação até o momento, uma vez que, diferentemente do contexto europeu, não se registraram grandes sanções a plataformas digitais como Google e Facebook no país.

A regulação da internet em geral, e das redes sociais em particular, tornou-se preocupação crescente tanto na UE quanto no Brasil. Questões como desinformação, disseminação de conteúdos nocivos, uso indevido da inteligência artificial, garantia da liberdade de expressão no ambiente digital, desigualdade e regulação do trabalho em plataformas integram a agenda contemporânea e representam novos desafios para as democracias. Como observa Bradford (2023), esses temas configuram um campo fértil para pesquisas futuras e para a consolidação de marcos regulatórios que conciliem inovação tecnológica, proteção dos direitos individuais e preservação da ordem democrática.

Referências

BRADFORD, Anu. (2023). *Digital Empires: the Global Battle to Regulate Technology*. Oxford: Oxford University Press.

9 Ainda que há que se ter em conta que as discussões sobre privacidade e cookies ficaram de fora do RGPD (conhecida como regulação do *e-privacy*).

BRADFORD, Anu. (2020). *The Brussels Effect: how the European union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.

CELESTE, Edoardo. (2021) Cross-border Data Protection After Brexit. *Brexit Institute Working Paper*, N.4. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3784811

CSM DATA PROTECTION GROUP. Enforcement Tracker 2025. Disponível em: <https://www.enforcementtracker.com/>

EUROPEAN COMMISSION. (s.d.a) *Adequacy decisions* (website). Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en

EUROPEAN COMMISSION. (s.d. b) *Legal framework of EU data protection* (website). Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/legal-framework-eu-data-protection_en

GOV.BR. (2024) *Autoridade Nacional de Proteção de Dados: 1. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes/1-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd>

GOV.BR (2025). *Lula anuncia projeto de lei para regular redes sociais: “É preciso criar o mínimo de procedimento”* 12 Agosto 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/lula-anuncia-projeto-de-lei-para-regular-redes-sociais-201ce-preciso-criar-o-minimo-de-procedimento201d>

IBGE (2024). *PNAD Contínua: Em 2023, 88,0% das pessoas com 10 anos ou mais utilizaram Internet*. (online) 16 Agosto 2024. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41026-em-2023-87-2-das-pessoas-com-10-anos-ou-mais-utilizaram-internet#:~:text=Entre%20186%2C9%20milh%C3%B5es%20de,necessidade%20\(25%2C9%25\).&text=Em%202023%2C%20estima%2Dse%20que,foi%20de%2086%2C5%25](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41026-em-2023-87-2-das-pessoas-com-10-anos-ou-mais-utilizaram-internet#:~:text=Entre%20186%2C9%20milh%C3%B5es%20de,necessidade%20(25%2C9%25).&text=Em%202023%2C%20estima%2Dse%20que,foi%20de%2086%2C5%25)

IBGE (2025). *PNAD Contínua: Internet chega a 74,9 milhões de domicílios do país em 2024* (online) 24 Julho 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44031-internet-chega-a-74-9-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2024>

MAKOWSKA, Marta. (2020) The Challenges of Making the EU fit for the Digital Age. *PISM Policy Paper*, 4 (179) The Polish Institute of International Affairs. Disponível em: <https://pism.pl/upload/images/artykuly/cc6bf4aa-6681-4c89-9c51-1a-98d6872d49//1587396607519.pdf>

PEW RESEARCH CENTER. (2022) *Social Media Seen as Mostly Good for Democracy Across Many Nations, But U.S. is a Major Outlier*. December, 2022. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2022/12/06/internet-smartphone-and-social-media-use-in-advanced-economies-2022/>

PEW RESEARCH CENTER. (2024a) News Platform Fact Sheet. September 17, 2024. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/news-platform-fact-sheet/>

PEW RESEARCH CENTER. (2024b) Social Media and News Fact Sheet. September 17, 2024. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/social-media-and-news-fact-sheet/>

PMK. *Muchas cosas han cambiado en el marketing y los hábitos de consumo en tan solo una década, pero muchas más van a cambiar*. (online) 12 Maio 2025. Disponível em: <https://www.puromarketing.com/30/215509/muchas-cosas-cambiado-marketing-habitos-consumo-solo-decada-pero-muchas-cambiar>

SCHWARTZ, Paul. M.; PEIFER, Karl-Nikolaus. (2017) Transatlantic Data Privacy. *Georgetown Law Journal*, Vol. 115, (UC Berkeley Public Law Research Paper).

THOUVENIN, Florent; TAMÒ-LARRIEUX, Aurelia. (2021) *Data ownership and data access rights: Meaningful tools for promoting the European digital single market*. Disponível em: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/205448/1/data_ownership_and_data_access_rights.pdf

TOSTES, Ana Paula; RENNI, Yasmin. (2021) Transformação Digital e Proteção de Dados: O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGDP) da UE e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) Brasileira. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Núcleo Temático Europa*. Disponível em: <https://cebri.org/br/doc/215/transformacao-digital-e-protecao-de-dados-o-regulamento-geral-de-protecao-de-dados-rgdp-da-ue-e-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd-brasileira>

Yasmin Renne é doutoranda em Relações Internacionais com a UE na Universidade NOVA de Lisboa e membro da equipe do projeto na Cátedra Jean Monnet (JMC -UERJ). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com intercâmbio acadêmico na Università di Bologna e especialização em Gestão de Negócios Internacionais pelo IBMEC-RJ. Atualmente, trabalha para o setor privado na Espanha e em Portugal. Suas principais áreas de interesse em ensino e pesquisa são: União Europeia, Europeização, Economia Política Internacional, GDPR e Agenda Digital da UE no contexto da transição verde.

The Digital Revolution and Social Media: The Contribution of Personal Data Protection Regulation

Yasmin Renne

Introduction

The world is changing at an increasingly rapid pace. In recent decades, the digital sphere has become central to various aspects of social and economic life. The twenty-first century has witnessed significant transformations: digital technologies such as mobile internet, social media, e-commerce, cloud services, and emerging digital skills have ushered in the so-called Digital Era, marked by the Digital Revolution. This process was further accelerated by the COVID-19 pandemic, which served as a turning point by driving digital transformation on an unprecedented scale (Tostes & Renni, 2021).

Among the various implications of this revolution, this chapter focuses on the issue of personal data protection, understood as an integral component of fundamental rights and democratic values. The discussion centers on regulatory developments in the European Union (EU) and Brazil, highlighting their similarities. This convergence can be partly explained by the EU's role as a regulatory power (Bradford, 2020), whose influence extends beyond its borders through the export of rules and standards – a phenomenon known as the Brussels Effect.

The chapter is organized into three parts. The first discusses the contribution of the digital revolution to the redefinition of individual

rights. The second examines the EU's adaptation to the Digital Single Market (DSM) and the emerging challenges to democracy. The third analyzes regulatory developments in personal data protection in the EU and Brazil, with particular attention to personal data on social media, providing information on sanctions imposed on platforms such as Google, Facebook, and TikTok since the GDPR came into effect.¹

The Digital Revolution: Paradigm Shift and Individual Rights

The digital revolution has transformed social and economic dynamics, affecting not only professional and public spaces but increasingly private life as well. This process was further accelerated by the COVID-19 pandemic, which intensified digitalization on an unprecedented scale. The rapid pace of this transformation poses significant regulatory challenges, particularly concerning the protection of individual rights and the right to personal integrity.

In liberal democracies, the expectation of rights protection has historically been anchored in robust constitutional frameworks, supported by institutions and guarantees of individual freedoms. However, in a digitalized economy, new tensions arise. On one hand, companies and platforms seek to maximize business opportunities through the global circulation of data and e-commerce. On the other hand, individuals and societies adapt their routines to new forms of interaction, consumption, learning, and work, which increases the need for legal protection in light of the risks associated with the intensive use of personal data.

1 It is worth noting that numerous other issues are subject to regulation and oversight in the context of digital transformation, particularly regarding social media. However, this chapter focuses specifically on personal data protection. This aspect is considered fundamental to the others, even though all are interconnected in today's digital environment.

In this new digital era, the exercise of fundamental rights increasingly depends on effective mechanisms that safeguard privacy, reputation, anonymity, and control over personal information. While the free flow of data is desirable from an economic perspective, a completely unrestricted flow of personal data conflicts with citizens' interests in maintaining control over its collection and use (Thouvenin & Tamò-Larrieux, 2021). Social media amplifies this dilemma: platforms with insufficient regulation regarding data collection and use have become spaces for opinion formation and information circulation, with impacts that go beyond consumption and services, reaching political and public health spheres.

This scenario represents both a challenge and an opportunity for the EU. The challenge lies in adapting its Single Market to the demands of the digital era, transforming it into a Digital Single Market (DSM). The opportunity resides in the ability to project its regulatory vision beyond its own borders, reinforcing its role as a normative power. As Bradford (2020) notes, the EU exerts international influence through the export of its rules and values – a phenomenon that strengthens its ambitions as a regulatory power.

The EU and Its Adaptation

For more than two decades, the European Union (EU) has been adapting its policies to the digital transformation. This process has progressed along two complementary fronts: the defense of democracy and European values on one hand, and the evolution of the European Single Market (ESM) into a Digital Single Market (DSM) on the other.

Digitalization gained prominence in 2009 with the launch of the Digital Agenda for Europe (DAE) during José Manuel Barroso's presidency of the European Commission (2004–2014). The DAE prioritized expanding broadband access, particularly in rural and less developed regions, and promoting cross-border e-commerce (Makowska, 2020). Technological innovations in the fields of information, digital com-

munication, and social media highlighted the need to revise regulatory models, at both the national and European regional levels.

Democratic concerns also intensified. In 2020, the European Commission adopted the European Democracy Action Plan (EDAP), aligned with the EU Strategic Agenda 2024–2029. The plan emphasizes the role of technology in defending democracy, addressing issues such as disinformation, electoral integrity, and media freedom. This initiative reflects a broader understanding: all contemporary democracies face unprecedented dilemmas regarding the exercise of individual rights and the protection of citizens in increasingly digitalized societies.

The EU's adaptation encompasses multiple areas of competence. Europe's pioneering role in the transition from the ESM to a DSM has been decisive, both in improving internal rules and procedures and in projecting its regulatory vision externally. Although a comprehensive understanding of the effects of digitalization remains a challenge, the EU has made the construction of a Digital Single Market a strategic priority, closely linking it to the protection of individual rights and the preservation of liberal democracy.

Personal Data Protection in the EU and Brazil and Social Media

The EU has played a pioneering role in establishing an institutional framework for personal data protection, reinforcing its position as a regulatory power. Personal data encompass not only basic identification information but also digital profiles, consumption histories, and other records capable of identifying individuals directly or indirectly (Tostes & Renni, 2021). European institutions understand such data as attributes of personality rather than mere commodities (Schwartz & Peifer, 2017). As Bradford (2023) notes, the right to privacy and data protection lies at the core of the European approach to digital regulation, in contrast to prevailing models in the United States and China.

The Emergence of the GDPR

The EU established a Data Protection Directive in 1995, which affirmed the principle of free movement of personal data among Member States and served as the basis for “best practices” and “codes of conduct” in European data protection during the 1990s and 2000s (Celeste, 2021; Tostes & Renni, 2021). However, increasing digitalization and cases of abusive information transfers exposed regulatory gaps. The way people live, work, and consume was no longer the same, and several international scandals² involving the transfer of personal data highlighted concerns about personal data processing. As a result, personal data became more valuable than many traditional commodities.

Prompted by concerns over the protection of individuals and their rights, and in response to the growing regulation of access to and processing of personal data in the context of digital transformation, the EU adopted the General Data Protection Regulation (GDPR) in 2016. Aligned with the Digital Single Market strategy, the GDPR came into effect in May 2018 to prepare Europeans for the digital era.³ The regulation established bodies such as the European Data Protection Board and the European Data Protection Supervisor, tasked with overseeing compliance, handling complaints, and enforcing sanctions.

Among its core principles are purpose limitation, data minimization, and informed consent. By regulating these aspects, the GDPR functions both as a key standard for the protection of individual rights and

2 To learn more: <https://www.nytimes.com/2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html>

3 The way the GDPR was implemented – as a regulation with direct legal effect in all Member States – meant that transposition into national laws was not required for its essential provisions to take effect. However, Member States could, and indeed did, enact national laws to adapt certain aspects of the GDPR to their own legal frameworks and to address areas where the GDPR allowed for derogations (European Commission, n.d. b).

as a driver for the development of the Digital Single Market. In this regard, the GDPR has extraterritorial reach: companies outside the EU that operate in the European market are also required to comply. Moreover, the GDPR was incorporated into the EU's agreement with the countries of the European Economic Area (EEA) in 2018, extending its application beyond the Member States.

The Brazilian LGPD: Influence of the GDPR

The European model has inspired legislation in several countries, including the United Kingdom, South Korea, and Japan (European Commission, n.d. b). In Brazil, discussions about the GDPR and its adoption in the EU accelerated the debate on establishing a legal framework for data protection, complementing existing laws such as the Access to Information Law (Law N° 12,527/2011), the Carolina Dieckmann Law (Law N° 12,737/2012)⁴, and the Brazilian Internet Civil Framework (Law N° 12,965/2014).

In August 2018, the Brazilian General Data Protection Law (LGPD – Law N° 13,709) was enacted, directly inspired by the European regulation. Tostes and Renni (2021, p. 19) highlight how the Brazilian law mirrors the GDPR in terms of data subject rights and the legal bases for data processing. Despite these similarities, there are differences regarding sanctions: in Brazil, fines are limited to 2% of annual revenue, up to a maximum of BRL 50 million per infraction, whereas in the EU they can reach €20 million or 4% of global annual revenue⁵, whichever is higher (Tostes & Renni, 2021). Furthermore, the LGPD's administrative

4 Law that criminalizes unauthorized access to information and personal data on devices, including the invasion of computer systems to obtain, alter, or destroy data.

5 In other words, it is not limited to revenue generated within the EU.

sanctions were postponed by three years⁶, delaying their effective enforcement (Gov.br, 2024).

Big Techs, Social Media, and New Challenges

The digital revolution has changed the way individuals consume information, interact socially, and participate in political life. Television, radio, and the press have lost ground to the internet and, above all, to social media, driven by the spread of mobile devices and new technologies for data analysis, automation, and artificial intelligence (Pew Research Center, 2022, 2024a, 2024b; PMK, 2025). In Brazil, 88% of the population over the age of ten already uses the internet, with particularly high use of WhatsApp and Facebook (IBGE, 2024). In Europe, the average proportion of adults using social media exceeds 70% (Pew Research Center, 2022).⁷

This scenario facilitates the creation of massive databases, fueled by everyday interactions – likes, shares, clicks, and searches. The GDPR has heightened European citizens' awareness of the value of this information, making previously routine practices, such as sending unsolicited marketing messages, dependent on explicit consent. The regulation has increased individuals' awareness of actions that, until then, might have seemed commonplace, such as receiving a marketing email or a phone call from a company with which they had never shared their contact information. By requiring explicit consent for the use of data for purposes such as marketing and third-party sharing, the GDPR has fundamentally altered a dynamic that was previously considered standard practice.

Since 2018, thousands of complaints have been filed by individuals across various Member States, resulting in fines for major companies

6 The administrative sanctions for violations provided for in Articles 52, 53, and 54 only came into effect in August 2021 (Gov.br, 2024).

7 69% in 2022 (Pew Research Center, 2022).

such as Google, Facebook, and TikTok. Table 1 provides a summary of the sanctions imposed on these companies in the EU following the implementation of the GDPR⁸

TABLE 1. Fines imposed on Google, Facebook, and TikTok since the entry into force of the GDPR

Country	Date of Decision	Fine (€)	Type	Breakdown
Google				
Spain	5/18/22	10,000,000	Insufficient legal basis for data processing	Fine against Google LLC. Users of platforms operated by Google, such as YouTube or Google Drive, may request the removal of content related to them. However, in this case, the data subjects had their information directly transmitted to a project in which Google was involved in partnership with a third party, without the possibility of opting out of such disclosure or requesting the removal of their data.
France	12/31/21	60,000,000	Insufficient legal basis for data processing	Fine against Google Ireland Ltd. related to the investigation of multiple complaints regarding how cookies could be refused on the websites google.fr and youtube.com. It was found that the configuration of bar / cookie notification interfered with internet users' freedom of consent, constituting a violation of Article 82 of the French Data Protection Act ("Informatique et Libertés"). In determining the fine, the fact that a large number of people were affected was considered an aggravating factor.
France	12/31/21	90,000,000	Insufficient legal basis for data processing	Fine against Google LLC related to the investigation of multiple complaints regarding how cookies could be refused on the websites google.fr and youtube.com. It was found that the configuration of bar / cookie notification interfered with internet users' freedom of consent, constituting a violation of Article 82 of the French Data Protection Act ("Informatique et Libertés"). In determining the fine, the fact that a large number of people were affected was considered an aggravating factor.
Hungary	7/16/20	28	Insufficient compliance with data subjects' rights	Fine against Google Ireland Ltd. for failing to respond within the legal deadline to a data access request submitted by data subjects under Article 15 of the GDPR, regarding data processed in the context of Google AdWords.
Belgium	7/14/20	600,000	Insufficient compliance with data subjects' rights	Fine imposed on Google Belgium SA, a subsidiary of Google. The fine was based on the rejection of a data subject's request to delist outdated articles that they considered harmful to their reputation, as well as the lack of transparency in Google's delisting request form. An additional fine was imposed for violation of the transparency principle, since the rejection of the removal request was not sufficiently justified, bringing the total to €600,000.

8 Based on complaints from data owners or investigations arising from such complaints.

Country	Date of Decision	Fine (€)	Type	Breakdown
Sweden	3/11/20	5,000,000	Insufficient compliance with data subjects' rights	The Swedish Data Protection Authority fined Google LLC €7 million for failing to adequately fulfill its obligations regarding data subjects' right to have search results removed from the results list.
France	1/21/19	50,000,000	Insufficient legal basis for data processing	The complaints related to the creation of a Google account during the setup of an Android-operated mobile phone. The CNIL imposed a fine of €50 million for lack of transparency (Art. 5 GDPR), insufficient provision of information (Arts. 13 and 14 GDPR), and absence of a legal basis (Art. 6 GDPR). The consents obtained were neither "specific" nor "unambiguous" (Art. 4(11) GDPR).
Facebook				
France	12/31/21	60,000	Insufficient legal basis for data processing	Fine against Facebook Ireland Ltd. following an investigation into multiple complaints regarding how cookies can be refused on the Facebook.com website.
Ireland	10/6/21	NA	Insufficient compliance with data subjects' rights	Complaint that Facebook did not provide clear information about its legal basis for data processing, highlighting that the information provided by Facebook is fragmented and that users are directed to different documents and texts within the data policy and terms of service. The final decision did not result in the imposition of a fine.
Germany	2019	51,000	Insufficient involvement of the Data Protection Officer	Fine against Facebook Ireland Ltd. because, although it appointed a Data Protection Officer for all group companies in the EU, this appointment was not communicated to the Hamburg DPA, the competent authority for Facebook Germany GmbH.
TikTok				
Ireland	5/2/25	530,000	Insufficient legal basis for data processing	Fine against TikTok Technology Limited for violating Art. 13(1)(f) and Art. 46(1) GDPR, due to the unlawful transfer and storage of personal data of EEA users on servers located in China.
Ireland	9/1/23	345,000	Non-compliance with the general principles of personal data processing	Fine against TikTok Limited following an investigation into activities that took place during a certain period in 2020, which found that children's user profiles were set to public by default.
The Netherlands	4/9/21	750,000	Insufficient compliance with data subjects' rights	The Dutch Data Protection Authority fined TikTok for violating children's privacy. The information provided to Dutch users—mostly children—when installing and using the app was in English and therefore difficult to understand. By not providing the privacy policy in Dutch, TikTok failed to adequately explain how the app collects, processes, and reuses personal data.

Source: prepared by the author based on CSM Data Protection Group (2025).

In Brazil, the entry into force of the LGPD did not trigger an immediate reaction comparable to that of the GDPR, which prompted significant mobilization by national supervisory authorities and even by the public in identifying potential noncompliance with the new rights and obligations. Nonetheless, concern has been growing, particularly regarding social media. In 2025, the federal government announced the drafting of a specific bill for their regulation (Gov.br, 2025), indicating that the issue is likely to gain central importance in the coming years.

Final Remarks

The new digital era poses significant challenges for contemporary democracies, both in safeguarding individuals and their fundamental rights and in reshaping economic dynamics and global competitiveness. Among the multiple dimensions of this process, the protection of personal data stands out as a structuring axis, as it constitutes a necessary condition for advancing other regulatory debates and for updating the democratic guarantees.

The European experience with the GDPR has proven to be an unprecedented milestone, both for the rigor of its provisions and for its extraterritorial application⁹. Uncertainties about the first months and years following the GDPR's entry into force mobilized companies and institutions across the Union, given the severity of the sanctions established. At the same time, the EU sought to exercise its role as a normative power, directly and indirectly influencing third countries on the matter. The adoption of Brazil's LGPD in 2018 reflects this influence: although similar in scope, it differs with regard to the sanctioning regime and the effectiveness of its enforcement, since unlike the European context-

9 It should be noted, however, that issues related to privacy and cookies were left outside the scope of the GDPR (addressed separately under the so-called e-Privacy regulation)

t, no major sanctions have yet been imposed on digital platforms such as Google and Facebook in Brazil.

The regulation of the internet in general, and of social media in particular, has become an increasing concern in both the EU and Brazil. Issues such as disinformation, the spread of harmful content, the misuse of artificial intelligence, the protection of freedom of expression in digital environments, inequality, and the regulation of platform-based labor are now central to the contemporary agenda and pose new challenges for democracies. As Bradford (2023) notes, these issues offer fertile ground for future research and for the development of regulatory frameworks that reconcile technological innovation, the protection of individual rights, and the preservation of democratic order.

References

BRADFORD, Anu. (2023). *Digital Empires: the Global Battle to Regulate Technology*. Oxford: Oxford University Press.

BRADFORD, Anu. (2020). *The Brussels Effect: how the European union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.

CELESTE, Edoardo. (2021) Cross-border Data Protection After Brexit. *Brexit Institute Working Paper*, N.4. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3784811

CSM DATA PROTECTION GROUP. Enforcement Tracker 2025. Disponível em: <https://www.enforcementtracker.com/>

EUROPEAN COMMISSION. (s.d. a) *Adequacy decisions* (website). Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en

EUROPEAN COMMISSION. (s.d. b) *Legal framework of EU data protection* (website). Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/legal-framework-eu-data-protection_en

GOV.BR. (2024) *Autoridade Nacional de Proteção de Dados: 1. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aces->

so-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes/1-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-igpd

GOV.BR (2025). *Lula anuncia projeto de lei para regular redes sociais: “É preciso criar o mínimo de procedimento”* 12 Agosto 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pla-nalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/lula-anuncia-projeto-de-lei-para-regular-redes-sociais-201ce-preciso-criar-o-minimo-de-procedimento201d>

IBGE (2024). *PNAD Contínua: Em 2023, 88,0% das pessoas com 10 anos ou mais utilizaram Internet.* (online) 16 Agosto 2024. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41026-em-2023-87-2-das-pessoas-com-10-anos-ou-mais-utilizaram-internet#:~:text=Entre%20186%2C9%20milh%C3%B5es%20de,necessidade%20\(25%2C9%25\).&text=Em%202023%2C%20estima%2Dse%20que,foi%20de%2086%2C5%25](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41026-em-2023-87-2-das-pessoas-com-10-anos-ou-mais-utilizaram-internet#:~:text=Entre%20186%2C9%20milh%C3%B5es%20de,necessidade%20(25%2C9%25).&text=Em%202023%2C%20estima%2Dse%20que,foi%20de%2086%2C5%25)

IBGE (2025). *PNAD Contínua: Internet chega a 74,9 milhões de domicílios do país em 2024* (online) 24 Julho 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44031-internet-chega-a-74-9-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2024>

MAKOWSKA, Marta. (2020) *The Challenges of Making the EU fit for the Digital Age. PISM Policy Paper*, 4 (179) The Polish Institute of International Affairs. Disponível em: <https://pism.pl/upload/images/artykuly/cc6bf4aa-6681-4c89-9c51-1a-98d6872d49/1587396607519.pdf>

PEW RESEARCH CENTER. (2022) *Social Media Seen as Mostly Good for Democracy Across Many Nations, But U.S. is a Major Outlier.* December, 2022. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2022/12/06/internet-smartphone-and-social-media-use-in-advanced-economies-2022/>

PEW RESEARCH CENTER. (2024a) *News Platform Fact Sheet.* September 17, 2024. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/news-platform-fact-sheet/>

PEW RESEARCH CENTER. (2024b) *Social Media and News Fact Sheet.* September 17, 2024. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/social-media-and-news-fact-sheet/>

PMK. *Muchas cosas han cambiado en el marketing y los hábitos de consumo en tan solo una década, pero muchas más van a cambiar.* (online) 12 Maio 2025. Disponível em: <https://www.puomarketing.com/30/215509/muchas-cosas-cambiado-marketing-habitos-consumo-solo-decada-pero-muchas-cambiar>

SCHWARTZ, Paul. M.; PEIFER, Karl-Nikolaus. (2017) *Transatlantic Data Privacy. Georgetown Law Journal*, Vol. 115, (UC Berkeley Public Law Research Paper).

THOUVENIN, Florent; TAMÒ-LARRIEUX, Aurelia. (2021) *Data ownership and data access rights: Meaningful tools for promoting the European digital single market* Disponível em: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/205448/1/data_ownership_and_data_access_rights.pdf

TOSTES, Ana Paula; RENNI, Yasmin. (2021) Transformação Digital e Proteção de Dados: O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGDP) da UE e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) Brasileira. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Núcleo Temático Europa*. Disponível em: <https://cebri.org/br/doc/215/transformacao-digital-e-protecao-de-dados-o-regulamento-geral-de-protecao-de-dados-rgdp-da-ue-e-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd-brasileira>

Yasmin Renne is a PhD candidate in International Relations with the European Union at NOVA University of Lisbon and a member of the project team at the Jean Monnet Chair (JMC-UERJ). She holds a Master's degree in International Relations from the Graduate Program in International Relations at UERJ (PPGRI-UERJ), a Bachelor's degree in Economics from the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), with an academic exchange at the Università di Bologna, and a specialization in International Business Management from IBMEC-RJ. She currently works in the private sector in Spain and Portugal. Her primary research and teaching interests are the European Union, Europeanization, International Political Economy, GDPR, and the EU Digital Agenda in the context of the green transition.

O modelo de responsabilidade dos provedores de aplicação de internet no Brasil a partir dos temas 987 e 533 do Supremo Tribunal Federal: uma aproximação ao modelo alemão?

Jéssica Fachin

Introdução

Na atual conjuntura histórica da humanidade, é possível apontar dois grandes desafios contemporâneos: a crise climática e o uso/regulação das novas tecnologias. Este último inclui os estudos e reflexões sobre os papéis presentes e futuros da Inteligência Artificial e das plataformas digitais, em especial, as redes sociais, nessa nova lógica de interação na sociedade da informação.

Nesse sentido, a regulação da Inteligência Artificial e das redes sociais tem sido central em grande parte dos debates públicos no mundo. Esse debate é de extrema relevância para indicar e direcionar a que fins tais tecnologias servirão: se serão meios que repercutirão os valores éticos e jurídicos da sociedade ou servirão ao lucro e interesses exclusivamente privados. Em certa medida, trata-se também de reflexão voltada à reafirmação do Estado de Direito e da Constituição Federal.

Desse modo, na União Europeia, a Diretiva de Comércio Eletrônico (*E-Commerce Directive*), de 2000, apresentou-se como importante legislação sobre o tema, criando um quadro jurídico comum para serviços no ambiente digital. Recentemente, em 2022, o Regulamento dos Serviços

Digitais (Regulation 2022/2065) alterou o dispositivo anterior, impondo novas obrigações às plataformas digitais.

Na Alemanha, a *Telemediengesetz* (Lei das Telecomunicações), de 2007, incorporou parte dos dispositivos da *E-Commerce Directive* e sofreu uma importante alteração, em 2017, pela *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG).

No Brasil, o Marco Civil da Internet (lei nº 12.965/2014) é o dispositivo jurídico de maior importância e relevância no assunto, regulando o acesso à internet e as relações no ambiente digital, incluindo os serviços e a responsabilidade das plataformas digitais.

No entanto, desde o final de 2024, o país tem realizado um intenso debate sobre o modelo regulatório estabelecido pela referida lei, em especial, no que se refere à responsabilidade das plataformas por conteúdos de terceiros. Essa discussão ocorreu no âmbito do Poder Judiciário, pelo Supremo Tribunal Federal, nos temas 987 e 533, resultando em mudanças no regime jurídico de regulação das redes sociais.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo explorar essas mudanças na regulação brasileira e verificar uma possível aproximação ao modelo alemão. Para tanto, a pesquisa adota o método dedutivo, utilizando-se de dispositivos normativos alemães e brasileiros, bem como das decisões do Supremo Tribunal Federal nos temas 987 e 533. O trabalho divide-se em duas partes. A primeira apresenta, de forma breve, o modelo alemão de regulação das plataformas digitais, e a segunda, explora a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (temas 987 e 533), que declarou parcialmente inconstitucional o artigo 19 do Marco Civil da Internet (lei nº 12.965/2014), estabelecendo novas obrigações e limites às plataformas digitais no Brasil.

O Modelo Alemão de Regulação das Plataformas Digitais

A Alemanha foi um dos primeiros países a adotar uma postura considerada mais rigorosa quanto à responsabilização das redes sociais, tanto

em relação ao conteúdo de terceiros, quanto à imposição de obrigações às empresas do setor.

Nesse contexto, a *Telemediengesetz* (Lei das Telecomunicações – TMG) foi criada em 2007, em substituição à *Teledienstegesetz* (Lei dos Serviços à Distância – TGD), de 1997. Essa mudança visou adequar a legislação de comunicação à nova realidade de serviços online, bem como às normas da União Europeia, em especial, à *E-Commerce Directive* (2000).

Nesse primeiro momento, a *Telemediengesetz* (Lei das Telecomunicações) seguiu diretrizes da *E-Commerce Directive*, especialmente no que se refere à rejeição de uma obrigação geral de vigilância (artigo 15.1) e à não responsabilização das plataformas digitais por conteúdos de terceiros, desde que não tivessem conhecimento efetivo acerca da legalidade desses conteúdos (art. 14.1.a).

Esses dispositivos normativos foram, portanto, incorporados à *Telemediengesetz* (Lei das Telecomunicações) (parte 03), que estabeleceu a ausência de obrigação dos prestadores de serviços em monitorar as informações transmitidas ou armazenadas, sem excluir, contudo, a obrigação de remover ou desabilitar conteúdos em determinadas hipóteses (seção 07). Pode-se dizer que a lei instituiu a não responsabilização dos prestadores de serviços como regra geral, mas previu exceções.

Dessa forma, a lei previu a responsabilização dos prestadores de serviços por conteúdo de terceiros quando estes selecionarem destinatários, iniciarem a transmissão ou modificarem as informações transmitidas (seção 08), estabelecendo a responsabilidade por interferências (*Störerhaftung*). Ademais, os prestadores também seriam responsáveis caso tivessem conhecimento da atividade ilegal ou, ao obter tal conhecimento, não agissem prontamente para remover a informação ou desabilitar o acesso a ela (seção 10). Assim, se um conteúdo ilegal for reportado, o prestador de serviços tem a obrigação de tomar alguma medida, considerando-se razoável o prazo de duas semanas para tanto.

No entanto, o que anteriormente determinava se um conteúdo era ilegal eram as próprias normativas internas da plataforma, o que mu-

dou com a publicação da *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG) (Lei de Fiscalização da Rede), em 2017. Esta legislação (§ 1º, 3) estabelece a obrigação das plataformas digitais de eliminar e bloquear conteúdos ilícitos, sendo considerados ilícitos, aqueles tipificados pelo Código Penal alemão. Nesse sentido, o dispositivo faz referência a vinte e quatro artigos (86, 86a, 89a, 90, 90a, 90b, 91, 100a, 111, 126, 129 a 129b, 130, 131, 140, 166, 184b, 184d, 185 a 187, 241 ou 269). Dentre os crimes apontados estão a incitação à prática de crime, ameaça à paz, terrorismo, atos de incitação ao ódio, discursos com preconceito religioso, divulgação de pornografia, bem como injúria, calúnia e difamação.

Observa-se que, por essa ótica, as plataformas digitais não se responsabilizam pelas chamadas *fake news*, a não ser que elas constituam a prática de um crime (e, tendo tido ciência, não tenham retirado ou bloqueado o conteúdo em tempo razoável).

Além da referida mudança, destacam-se outros conteúdos relevantes da legislação em matéria de regulação. Nesse sentido, a legislação define seus destinatários (§1) como sendo os empreendimentos que operam plataformas sociais com fins lucrativos e com mais de dois milhões de usuários no país, exceto as plataformas de troca de mensagens online e de e-mail, bem como aquelas destinadas à veiculação de conteúdos jornalísticos.

Ademais, a legislação estabeleceu a obrigação dessas empresas produzirem relatórios trimestrais sobre as reclamações nas plataformas, incluindo, entre outros, os esforços da rede para prevenir atos criminosos (§2).

No que se refere aos conteúdos ilícitos, a legislação determinou a criação de procedimentos transparentes, permanentemente disponíveis e acessíveis aos usuários para direcionamento de suas reclamações (§3, 1). Diante da denúncia/reclamação de conteúdo ilegal, este deve ser removido ou ter o acesso a ele bloqueado (sendo permitido o bloqueio do conteúdo apenas a usuários com IP na Alemanha). Os conteúdos considerados manifestamente ilegais, devem ser removidos ou bloqueados em até vinte

e quatro horas. Os demais devem ser tratados no prazo de sete dias após a reclamação (A lei prevê hipóteses em que o prazo pode ser ampliado). Havendo a exclusão, bloqueio ou manutenção do conteúdo, a plataforma deve informar ao reclamante e ao usuário a sua decisão, acompanhada de justificativa. Em caso de descumprimento dessas normas, aplicam-se multas que podem alcançar até cinco milhões de euros (§4, 2)

O último ponto a ser destacado na normativa alemã, refere-se à responsabilidade subjetiva atribuída às plataformas. Isso porque elas só serão punidas em razão de suas falhas, caso fique evidenciado que não adotaram as medidas previstas na NeTzDG anteriormente apontadas.

Caso o conteúdo seja analisado nos prazos e pelos meios indicados pela lei, e a plataforma não o retire ou bloqueie por não considerar sua ilegalidade, mas venha a sobrevir decisão judicial que o declare ilegal, a plataforma será responsabilizada.

A Regulação das Plataformas Digitais no Brasil

O Marco Civil da Internet – MCI (lei nº 12.965/2014) é considerado a carta de direitos da internet no Brasil. Trata-se da legislação federal que, de modo inédito no país, estabeleceu princípios, garantias e direitos e deveres para o uso da internet, completando dez anos neste ano. Convém apontar sua construção democrática: o anteprojeto foi elaborado em 2010, no âmbito do Ministério da Justiça, e, posteriormente, na Câmara dos Deputados, passou por consultas e audiências públicas.

Entre os conteúdos tratados, como a proteção da privacidade, a inviolabilidade e o sigilo das comunicações, e a neutralidade de rede, o MCI estabeleceu o regime de responsabilidade por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros, que é aspecto de interesse neste trabalho (seção III).

Assim, o Marco Civil estabelece como regra a não responsabilização das plataformas digitais por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros (art. 18). No entanto, os provedores de aplicação de inter-

net (assim definidos pela lei), podem ser responsabilizados por conteúdos de terceiros em duas hipóteses.

A primeira hipótese refere-se a conteúdo (imagem, vídeos ou outros materiais) contendo nudez ou atos sexuais de caráter privado, divulgado sem autorização de seus participantes (art. 21). Nesses casos, visando à proteção do direito fundamental à intimidade, uma vez notificada pelo participante ou por seu representante legal para remoção do conteúdo, a plataforma será responsabilizada se não atender à solicitação.

A segunda hipótese estabelece a responsabilidade dos provedores de aplicação de internet quando houver uma ordem judicial determinando a retirada do conteúdo apontado como infringente e a plataforma não cumprir a determinação (art. 19). A regra foi estabelecida, expressamente, para defender a liberdade de expressão e impedir a censura, buscando, à época e a partir de uma outra realidade da internet, impedir que a plataforma cerceasse indevidamente a liberdade de expressão dos usuários.

No entanto, assim como em outras partes do mundo, as redes sociais também passaram a ser espaço de práticas ilegais e ilícitas. Nesse contexto, surgiu um amplo debate acerca do regime de responsabilidade atribuído às plataformas digitais, a fim de conferir maior rigor e impor novas obrigações. No Congresso Nacional, iniciou-se um intenso debate em torno do Projeto de Lei nº 2630 de 2020, conhecido como a *Lei das Fake News*, que, entretanto, não avançou.

Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio dos Recursos Extraordinários (RE) 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533), que questionavam a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet, promoveu mudanças no que se refere à responsabilidade dos provedores de aplicação de internet no Brasil.

Para contextualizar, o primeiro caso (RE 1.037.396 – Tema 987) envolveu a criação de um perfil falso no Facebook, em nome de terceiro, para ofender várias pessoas. Notificada, a plataforma não removeu o perfil. Diante disso, a pessoa prejudicada ingressou com ação judicial requerendo a exclusão da conta e indenização por danos morais. Em

primeiro grau, o juiz determinou a exclusão do perfil, mas negou o pedido de indenização. No entanto, em segunda instância, o Tribunal condenou o Facebook ao pagamento dos danos morais, entendendo que bastaria uma notificação extrajudicial para ensejar o dever de retirada do conteúdo.

O segundo caso (RE 1.057.258 – Tema 533) versou sobre a criação de uma comunidade no Orkut com o intuito de ofender uma professora. Tomando conhecimento dos fatos, e sob alegações de ofensa à sua honra e imagem, a professora solicitou à plataforma a exclusão da comunidade, mas não foi atendida, sob a alegação de que o conteúdo não violava as leis, tampouco as políticas internas da rede. Diante disso, a ofendida ingressou com ação judicial pleiteando a retirada do conteúdo e indenização por danos morais, sendo ambos os pedidos concedidos.

Diante desses casos, o Supremo Tribunal Federal teve que analisar a constitucionalidade de artigo 19 do Marco Civil da Internet, ou seja, se as plataformas digitais só respondem pelos danos causados por conteúdos de terceiros, quando há ordem judicial determinando sua retirada e não a cumpram.

Nesse sentido, o Tribunal compreendeu que o referido dispositivo é parcialmente inconstitucional, reconhecendo que o regime de responsabilidade estabelecido por ele não oferece proteção suficiente aos direitos fundamentais e à democracia.

Assim, a decisão amplia o modelo previsto no artigo 21, definindo que (1) os provedores de aplicação de internet (redes sociais e buscadores) podem ser responsabilizados, independentemente de ordem judicial, quando notificados extrajudicialmente sobre a prática de crimes ou outros ilícitos na plataforma e não removerem tais conteúdos, bem como em casos de contas inautênticas ou falsas.

No entanto, (2) manteve-se o modelo previsto no artigo 19 para as hipóteses de crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria), em que a responsabilização das plataformas ainda dependerá de ordem judicial (havendo responsabilidade, apenas em caso de não cumprimen-

to da determinação). Trata-se de uma diferença relevante com relação ao modelo alemão, mais brando. Ademais, admitiu-se que, em caso de reprodução de conteúdo idêntico àquele retirado por força de decisão judicial, a plataforma deverá removê-lo mediante simples notificação, sem a necessidade de novas ações judiciais.

A regra do artigo 19 (3) se mantém para os chamados provedores neutros, como serviços de e-mail, chamadas/reuniões e trocas instantâneas de mensagens, que realizam comunicação interpessoal.

Por outro lado, foram estabelecidas (4) duas hipóteses em que as plataformas podem ser responsabilizadas mesmo sem ordem judicial ou notificação extrajudicial: em caso de anúncios ou impulsionamentos pagos, tendo em vista que a plataforma tem que aprovar o conteúdo e, portanto, passa a ter conhecimento dele; e nas hipóteses de uso de redes artificiais de distribuição ilícita de conteúdos por meio de robôs. Nesse último caso, presume-se que a plataforma tinha conhecimento da ilicitude, somente podendo afastar a responsabilidade se demonstrar que agiu com diligência e em tempo razoável para remoção do conteúdo.

Outro aspecto importante a ser apontado na decisão é a (5) exigência de atuação diligente e proativa das plataformas para impedir que determinados conteúdos sejam publicados, como é o caso dos crimes de terrorismo, indução ao suicídio, pornografia infantil e crimes graves contra crianças, adolescentes e pessoas vulneráveis, tráfico de pessoas, discriminação e discurso de ódio, crimes contra mulheres e atos antidemocráticos. Nesses casos, o provedor de aplicação de internet será responsabilizado se ficar demonstrado que não adotou as medidas adequadas para prevenir ou remover esses conteúdos. Nesse ponto, o Tribunal adere ao que se define como “dever de cuidado”, bem formulado por Jack Balkin (2015, p. 1.207), e presentes em outras legislações pelo mundo.

No entanto, convém apontar que, em todas as hipóteses, a responsabilidade dos provedores é subjetiva.

O último ponto a ser destacado da decisão é a (6) exigência de implementação de regras para garantir maior efetividade à responsabili-

zação, tais como (a) criar um sistema de notificação para que usuários possam fazer denúncias; (b) disponibilizar canais de atendimento com ampla divulgação; (c) implementar procedimentos que permitam aos usuários acessar os fundamentos das decisões de remoção e apresentar recurso; e (d) elaborar relatórios anuais de transparência com os dados de remoção de conteúdo. Essas regras foram claramente inspiradas no Regulamento dos Serviços Digitais (2022/2065) e na legislação alemã de 2017, *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG) – Lei de Fiscalização da Rede.

Considerações Finais

Diante do exposto, verificaram-se relevantes mudanças no modelo de regulação das plataformas digitais na Alemanha, configurando um modelo mais rígido quando comparado a outros países europeus e americanos.

No Brasil, também houve mudanças relevantes nesse âmbito regulatório, mas não por iniciativa do Poder Legislativo, e sim pelo Poder Judiciário, em especial pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, por meio da decisão, de junho de 2025, nos Recursos Extraordinários (RE) 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533), o artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) foi declarado parcialmente inconstitucional. Nesse sentido, estabeleceram-se novas hipóteses de responsabilização dos provedores de aplicação de internet por conteúdos de terceiros, ao mesmo tempo em que foram estabelecidas novas obrigações a esses atores.

É possível observar uma aproximação entre os dois modelos, destacando-se semelhanças quanto a (1) responsabilização por conteúdos em que a plataforma “cooperou” (nas hipóteses de anúncio e impulsionamento); (2) exigência de relatório de transparência e (3) a implementação de canais de denúncias claros e permanentemente acessíveis em sua estrutura; (4) a exigência de retirada ou bloqueio de conteúdos

que configurarem prática de crimes, quando notificada; (5) a exigência de atuação diligente e proativa das plataformas; e (6) a responsabilidade subjetiva dos provedores.

Um ponto de diferença relevante entre os modelos alemão e brasileiro refere-se aos crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação). No Brasil, foi mantida a regra do artigo 19 do Marco Civil da Internet, segundo a qual os provedores de aplicação de internet somente se responsabilizam por conteúdos de terceiros quando houver uma ordem judicial determinando a sua retirada e esta não for cumprida. De modo diverso, pela NetzDG (2017), para retirada ou bloqueio de tais conteúdos, basta uma notificação, e o provedor será responsabilizado caso não a atender. Neste ponto, o modelo alemão mostra-se mais rígido.

Referências

ALEMANHA. *Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179)* Telemediengesetz (TMG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 6, ausgegeben am 28.02.2007.

ALEMANHA. *Netzwerkdurchsetzungsgesetz.. September 2017 (BGBl. I S. 3352)* Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 61, ausgegeben am 07 nov. 2017.

BALKIN, Jack M. Information fiduciaries and the First Amendment. *U.C. Davis Law Review*, v. 49, p. 1183- 1234, 2015.

BRASIL. Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recursos Extraordinários 1.037.396 e 1.057.258*. Relatores: Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux. Julgamento: 26 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5160549>.

Jéssica Fachin Professora na Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutora em Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação (UnB). Doutora em Direito Constitucional (PUCSP). Graduada em Direito e Licenciada em Letras. Advogada licenciada.

The liability model of internet application providers in Brazil based on Brazilian Supreme Court cases 987 and 533: an approximation to the German model?

Jéssica Fachin

Introduction

In today's historical context, humanity faces two major contemporary challenges: the climate crisis and the use and regulation of new technologies. The latter encompasses studies and reflections on the present and future roles of Artificial Intelligence and digital platforms, particularly social media, within this new logic of interaction in the information society.

In this regard, the regulation of Artificial Intelligence and social media has become central to much of the global public debate. This discussion is crucial for defining and guiding the purposes these technologies will serve: whether they will emerge as tools that embody society's ethical and legal values, or as instruments primarily oriented toward profit and private interests. To some extent, it also calls for a reaffirmation of the Rule of Law and the Federal Constitution.

Thus, in the European Union, the E-Commerce Directive of 2000 marked a milestone in establishing a common legal framework for services in the digital environment. More recently, this framework was updated by the Digital Services Regulation (Regulation 2022/2065), which introduced new obligations for digital platforms.

In Germany, the *Telemediengesetz* (Telecommunications Act) of 2007 incorporated several provisions of the E-Commerce Directive and was significantly amended in 2017 with the adoption of the *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG).

In Brazil, the *Marco Civil da Internet* (Civil Rights Framework for the Internet, Law N° 12,965/2014) represents the most important and comprehensive legal framework in this area, regulating internet access and digital interactions, including the provision of services and the liability of digital platforms.

However, since the end of 2024, Brazil has been engaged in an intense debate over the regulatory framework established by the Marco Civil da Internet, particularly concerning the liability of platforms for third-party content. This discussion unfolded within the Judiciary, before the Brazilian Supreme Court, under Cases 987 and 533, culminating in changes to the legal regime governing the regulation of social networks.

Against this backdrop, the present study seeks to analyze these regulatory changes in Brazil and assess the extent to which they suggest an approximation to the German model. The research adopts the deductive method, drawing on German and Brazilian normative provisions, as well as the Brazilian Supreme Court's decisions in Cases 987 and 533.

The paper is structured in two parts. The first briefly outlines the German model of digital platform regulation. The second examines the Brazilian Supreme Court's recent ruling under Cases 987 and 533, which declared Article 19 of the *Marco Civil da Internet* (Law N° 12,965/2014) partially unconstitutional, thereby establishing new obligations and limits for digital platforms in Brazil.

The German Model of Digital Platform Regulation

Germany was among the first countries to adopt a more stringent approach regarding the liability of social media platforms, both in relation

to third-party content and in the imposition of obligations on companies operating in the sector.

In this context, the *Telemediengesetz* (Telemedia Act – TMG) was enacted in 2007, replacing the *Teledienstegesetz* (Distance Services Act – TGD) of 1997. This reform sought to adapt communications legislation to the emerging realities of online services, while also aligning with European Union standards, particularly the E-Commerce Directive (2000).

At this initial stage, the *Telemediengesetz* (Telemedia Act) closely followed the guidelines of the E-Commerce Directive, particularly with respect to the rejection of a general monitoring obligation (Article 15.1) and the non-liability of digital platforms for third-party content, provided they had no actual knowledge of the illegality of such content (Article 14.1.a).

These provisions were incorporated into the *Telemediengesetz* (Part 03), which established that service providers are not required to monitor the information transmitted or stored. However, this did not exempt them from the duty to remove or disable content in specific circumstances (Section 07). In other words, the law established the non-liability of service providers as the general rule, while allowing for defined exceptions.

Thus, the law provided for the liability of service providers for third-party content when they select recipients, initiate transmission, or modify the transmitted information (Section 08), establishing responsibility for interference (*Störerhaftung*). Furthermore, providers are also held liable if they are aware of illegal activity or, upon becoming aware, fail to act promptly to remove the information or disable access to it (Section 10). Accordingly, when illegal content is reported, the service provider is obligated to take action, with a reasonable timeframe generally considered to be two weeks.

However, prior to 2017, the determination of whether content was illegal was largely guided by the platform's own internal rules.

This changed with the enactment of the *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG – Network Enforcement Act), which came into force in 2017. Under §§ 1 and 3, the NetzDG establishes the obligation of digital platforms to remove or block illegal content, defined as content criminalized under the German Penal Code. Specifically, the provision references twenty-four articles (86, 86a, 89a, 90, 90a, 90b, 91, 100a, 111, 126, 129–129b, 130, 131, 140, 166, 184b, 184d, 185–187, 241, and 269). Among the offenses covered are incitement to commit a crime, threats to public peace, terrorism, hate speech, religious prejudice, dissemination of pornography, as well as insult, slander, and defamation.

It should be noted that, from this perspective, digital platforms are not held liable for so-called fake news unless such content constitutes the commission of a crime and, once aware of it, the platform fails to remove or block the content within a reasonable timeframe.

In addition to this change, other relevant aspects of the legislation regarding platform regulation should be highlighted. The law defines its addressees (§1) as enterprises operating social platforms for profit with more than two million users in Germany, excluding online messaging and email services, as well as platforms intended primarily for the dissemination of journalistic content.

Furthermore, the legislation imposes an obligation on these companies to produce quarterly reports on complaints received via their platforms, detailing, among other things, the network's efforts to prevent criminal activity (§2).

Regarding illegal content, the legislation establishes the creation of transparent procedures, permanently accessible to users, for submitting complaints (§3, 1). Once illegal content is reported, it must be removed or access to it blocked (with blocking limited to users with IP addresses in Germany). Content deemed manifestly illegal must be removed or blocked within twenty-four hours, while other content must be addressed within seven days of the complaint, although the law allows for extensions in certain cases. When content is deleted, blocked, or re-

tained, the platform must notify both the complainant and the user, providing justification for its decision. Non-compliance with these rules may result in fines of up to five million euros (§4, 2).

The final point to highlight concerns the subjective liability attributed to platforms. Platforms are punished only for their own failures if it is evident that they did not implement the measures required by the NetzDG.

If content is reviewed within the legally specified timeframes and procedures, and the platform does not remove or block it because it does not consider it illegal, it may still be held liable if a subsequent judicial decision determines that the content is unlawful.

The Regulation of Digital Platforms in Brazil

The *Marco Civil da Internet* – MCI (Law N° 12,965/2014) is widely regarded as Brazil's internet bill of rights. This federal legislation, unprecedented in the country, established principles, guarantees, rights, and duties for internet use, marking its tenth anniversary this year. Its development was notably democratic: the draft bill was prepared in 2010 within the Ministry of Justice and subsequently underwent public consultations and hearings in the Chamber of Deputies.

Among the issues addressed, such as privacy protection, the inviolability and confidentiality of communications, and net neutrality, the MCI established a liability regime for damages arising from third-party content, which is the primary focus of this study (Section III).

Thus, the *Marco Civil da Internet* establishes, as a general rule, the non-liability of digital platforms for damages arising from third-party content (Art. 18). However, internet application providers (as defined by the law) may be held liable for third-party content in two specific circumstances.

The first circumstance concerns content, such as images, videos, or other materials, depicting nudity or private sexual acts that are disseminated without the consent of the participants (Art. 21). In such cases, to

protect the fundamental right to privacy, the platform will be held liable if it fails to remove the content after being notified by the participant or their legal representative.

The second circumstance establishes the liability of internet application providers when a court order requires the removal of content deemed infringing, and the platform fails to comply with the order (Art. 19). This provision was originally designed to protect freedom of expression and prevent undue censorship, reflecting the intent, at the time and within a different internet context, to avoid excessive restrictions on users' freedom of speech.

However, as in other parts of the world, social media increasingly became a space for illegal and illicit activities. This shift sparked a broad debate regarding the liability regime for digital platforms, with calls to increase regulatory rigor and impose new obligations. In the National Congress, intense discussion surrounded Bill Nº 2,630 of 2020, commonly referred to as the "Fake News Law," although this proposal ultimately did not advance.

Thus, the Brazilian Supreme Court (STF), through Extraordinary Appeals (RE) 1,037,396 (Case 987) and 1,057,258 (Case 533), which challenged the constitutionality of Article 19 of the *Marco Civil da Internet*, introduced significant changes regarding the liability of internet application providers in Brazil.

For context, the first case (RE 1,037,396 – Case 987) involved the creation of a fake Facebook profile in the name of a third party, intended to insult multiple individuals. Upon notification, the platform did not remove the profile. Consequently, the affected individual filed a lawsuit requesting the deletion of the account and compensation for moral damages. At first instance, the judge ordered the removal of the profile but denied the claim for compensation. However, on appeal, the court ruled that Facebook must pay moral damages, determining that an extrajudicial notification alone was sufficient to trigger the platform's obligation to remove the content.

The second case (RE 1,057,258 – Case 533) involved the creation of a community on Orkut intended to insult a teacher. Upon becoming aware of the situation and alleging harm to her honor and image, the teacher requested that the platform remove the community. Her request was denied on the grounds that the content did not violate the law or the platform's internal policies. Consequently, the teacher filed a lawsuit seeking both the removal of the content and compensation for moral damages, with the court granting both requests.

In light of these cases, the Supreme Court had to assess the constitutionality of Article 19 of the *Marco Civil da Internet*, that is, whether digital platforms are liable for damages caused by third-party content only when there is a court order requiring its removal and the platform fails to comply.

In this regard, the Court held that the aforementioned provision is partially unconstitutional, recognizing that the liability regime it established does not provide sufficient protection for fundamental rights and democratic principles.

As a result, the decision expands the model set forth in Article 21, establishing that: (1) internet application providers (including social networks and search engines) may be held liable regardless of a court order when they are extrajudicially notified of criminal acts or other illicit content on their platforms and fail to remove such content, including cases involving inauthentic or fake accounts.

However, (2) the model set forth in Article 19 was maintained for cases involving crimes against honor (slander, defamation, and insult), in which platform liability continues to depend on a court order, with responsibility arising only in the event of noncompliance. This represents a significant distinction compared to the more stringent German model. Furthermore, the Court established that, in cases involving the reproduction of content identical to that previously removed pursuant to a court decision, the platform must remove it upon simple notification, without the need for new legal proceedings.

The provision in Article 19 (3) remains in effect for so-called neutral providers, such as email services, voice/video calls, and instant messaging platforms, which are primarily used for interpersonal communication.

On the other hand, (4) the Court established two situations in which platforms may be held liable even without a court order or extrajudicial notification. The first concerns paid advertisements or promotions, as the platform must approve such content and is therefore considered aware of it. The second involves the use of automated networks (bots) for the illicit distribution of content. In this scenario, it is presumed that the platform had knowledge of the illegality, and it can avoid liability only by demonstrating that it acted diligently and within a reasonable timeframe to remove the content.

Another important aspect highlighted in the decision is the (5) requirement for platforms to act diligently and proactively to prevent the publication of certain types of content, including terrorism, incitement to suicide, child pornography, serious crimes against children, adolescents, and vulnerable persons, human trafficking, discrimination and hate speech, crimes against women, and anti-democratic acts. In these cases, the internet application provider will be held liable if it is demonstrated that it failed to take appropriate measures to prevent or remove such content. In this regard, the Court aligns with the principle of the “duty of care,” as articulated by Jack Balkin (2015, p. 1,207) and reflected in other legislations worldwide.

It should be noted, however, that in all instances, provider liability remains subjective, dependent on proof of failure to act appropriately.

The final point highlighted in the decision is the (6) requirement for platforms to implement rules ensuring greater effectiveness in liability, including: (a) creating a notification system for users to submit complaints; (b) providing widely publicized customer service channels; (c) implementing procedures that allow users to access the rationale behind removal decisions and to appeal them; and (d) preparing annual transparency reports containing data on content removals.

These requirements were clearly inspired by the Digital Services Act (2022/2065) and the 2017 German legislation, *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG – Network Enforcement Act).

Final Remarks

In light of the above, significant changes have been observed in the regulatory framework for digital platforms in Germany, resulting in a more stringent model compared to those in other European and American countries.

In Brazil, notable changes in this regulatory domain have also occurred; however, these were driven not by the Legislative Branch, but by the Judiciary, particularly the Supreme Court. Through its June 2025 decision in Extraordinary Appeals (RE) 1,037,396 (Case 987) and 1,057,258 (Case 533), Article 19 of the *Marco Civil da Internet* (Law N° 12,965/2014) was declared partially unconstitutional. Consequently, new circumstances were established under which internet application providers can be held liable for third-party content, alongside the introduction of new obligations for these actors.

A convergence between the two models can be observed, with notable similarities including: (1) liability for content in which the platform “cooperates”, such as in cases of advertisements and promoted content; (2) the requirement for transparency reports; (3) the implementation of clear and permanently accessible complaint channels within the platform’s structure; (4) the obligation to remove or block content constituting criminal activity upon notification; (5) the requirement for diligent and proactive conduct by platforms; and (6) the subjective liability of providers.

A key difference between the German and Brazilian models concerns crimes against honor (insult, defamation, and slander). In Brazil, Article 19 of the *Marco Civil da Internet* was maintained, under which internet application providers are liable for third-party content only

when there is a judicial order mandating its removal and the order is not complied with. In contrast, under the NetzDG (2017), a mere notification is sufficient for removal or blocking, and the provider will be held liable if it fails to comply. In this regard, the German model is more stringent.

References

ALEMANHA. *Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179)* Telemediengesetz (TMG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 6, ausgegeben am 28.02.2007.

ALEMANHA. *Netzwerkdurchsetzungsgesetz.. September 2017 (BGBl. I S. 3352)* Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 61, ausgegeben am 07 nov. 2017.

BALKIN, Jack M. Information fiduciaries and the First Amendment. *U.C. Davis Law Review*, v. 49, p. 1183- 1234, 2015.

BRASIL. Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recursos Extraordinários 1.037.396 e 1.057.258*. Relatores: Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux. Julgamento: 26 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5160549>.

Jéssica Fachin • Professor at the University of Brasília (UnB) and Postdoctoral Researcher in Social and Economic Order Transformations and Regulation (UnB). PhD in Constitutional Law (PUC-SP). Holds a Law degree and a Licentiate in Languages. Licensed attorney.

Inteligência artificial: a regulamentação no Brasil e na União Europeia

Claudio Nazareno

Introdução

O Brasil e a Europa possuem intensas ligações culturais e sociais, em boa parte fruto das grandes correntes migratórias que chegaram ao país até as primeiras décadas do século XX. Essa proximidade também deixa marcas na configuração e estruturação do Estado. Embora do mesmo modo existam muitas semelhanças institucionais com os Estados Unidos da América, a começar pela forma federativa, diversos órgãos da administração pública e regulações setoriais guardam forte paralelismo com os sistemas implementados na Europa. Ministérios, agências reguladoras e políticas nacionais similares podem ser encontrados em ambos os lados do Atlântico. Afora essas similaridades, há colaborações específicas bem sedimentadas entre diversos países da União Europeia (UE) e o Brasil. Particularmente com a Alemanha, o acordo nuclear celebrado em 1975 representou um marco histórico de cooperação e propiciou o desenvolvimento dessa energia no país. Além disso, os países possuem um amplo Acordo-Quadro, assinado em 1996, além de instrumentos de cooperação sobre terras-raras, bioeconomia, educação e pesquisa marinha (MCTIC, 2022). Pode-se dizer que essa proximidade com a UE acabou por gerar uma aliança estratégica não escrita.

Nesse contexto de relações sólidas em diversas frentes, acontece o que muitos enxergam como uma revolução tecnológica com capacidade

disruptiva nos campos econômico e social: a inteligência artificial (IA), em especial a generativa. As ferramentas oferecidas inicialmente pelas grandes empresas de tecnologia dos EUA foram rapidamente alcançadas por outras da China e, na sequência, de diversos outros países, que passaram a buscar desenvolver as suas próprias soluções. O Brasil, segundo declarações do Presidente Lula em 2024, também se lançou nessa corrida em nome da soberania digital, tão ameaçada pela enorme concentração do mercado de TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação), dominado pelas chamadas *big techs*.

Este artigo, escrito durante a tramitação da lei de inteligência artificial no Congresso Nacional, busca apresentar um comparativo entre a lei europeia de IA, a Artificial Intelligence Act (AIA), e as discussões brasileiras, com o intuito de oferecer alguns pontos de convergência que possam ser utilizados para a construção de novos entendimentos específicos para este setor. Inicialmente, analisamos o processo de construção das leis que regulam o uso da internet e a proteção de dados pessoais no Brasil, destacando como sua formulação dialoga com movimentos internacionais. Na sequência, apresentamos a AIA e analisamos os principais pontos em discussão na proposta legislativa brasileira. Por fim, indicamos alguns caminhos de cooperação que podem ser seguidos.

Paralelismo UE-Brasil das regulações de TIC

A proximidade entre o Brasil e os países europeus pode ser facilmente identificada na abordagem regulatória. Enquanto nos EUA há uma tendência de os mercados operarem com regulações mínimas, no contexto europeu as atividades econômicas estão sujeitas a leis e regulações de âmbito nacional que exigem maiores obrigações das empresas. No caso da internet e do setor das TIC, vemos a influência de ambos os modelos ao longo do tempo.

Em que pese o alcance e a adoção de novas tecnologias dependerem fortemente das legislações de cada país, cabe a organizações mul-

tilaterais oficiais, como a União Internacional de Telecomunicações, a responsabilidade de garantir a interoperabilidade entre sistemas (tome-se o exemplo da padronização das gerações e frequências da telefonia celular). Todavia, os grandes conglomerados da internet são os maiores interessados em evitar que as legislações dos países impeçam ou dificultem a atuação transnacional de suas empresas e serviços. Apesar disso, não podemos deixar de reconhecer que esse movimento não ocorre sem contrapontos por parte de setores organizados da sociedade civil, de governos e de legisladores. Muitas vezes, nestes casos, o estudo da legislação comparada, bem como a consulta e o intercâmbio de informações com agentes de outros países, oferecem valiosos subsídios.

Em pelo menos quatro momentos essa influência internacional foi vista no setor de TIC. Os três primeiros ocorreram com a aprovação do Marco Civil da Internet, em 2014, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em 2018, e, mais recentemente, durante a discussão sobre a iminente Lei de Inteligência Artificial. Nesses três casos podemos identificar a influência de movimentos internacionais. O quarto caso diz respeito à apresentação do Projeto de Lei nº 2768, de 2022, proposto logo após a apresentação de seu congênere europeu, o Digital Markets Act (este último caso não será discutido neste trabalho). A tabela abaixo traça um comparativo entre os arcabouços da União Europeia e do Brasil que regem as relações dos usuários com o meio digital.

TABELA 1. Arcabouço regulatório de TIC no Brasil e na União Europeia

Brasil	União Europeia
MCI – Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)	DSA – Digital Service Act (Regulation (EU) 2022/2065)
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018)	GDPR – General Data Protection Regulation (Regulation (EU) 2016/679)
Projeto de Lei sobre plataformas digitais (PL nº 2768, de 2022)	DMA – Digital Markets Act (Regulation (EU) 2022/1925)
Projeto de Lei da Inteligência Artificial (PL nº 2338, de 2023)	AIA – Artificial Intelligence Act (Regulation (EU) 2024/1689)

Antes de passarmos para a discussão dos regulamentos que regem a inteligência artificial (IA), é importante analisar o contexto em que as mencionadas leis foram aprovadas no Brasil para assim melhor compreender quais os principais aspectos que poderão ser compartilhados entre os parceiros com a futura lei de IA.

O Marco Civil da Internet

A lei conhecida como Marco Civil da Internet, de 2014, gestada no início da expansão das redes sociais no Brasil, possui como um de seus principais eixos a chamada “lei do bom samaritano” dos EUA. Naquele país, a lei determina que o provedor de aplicações não é responsabilizado pelo conteúdo gerado por seus usuários, salvo em limitadas exceções, além de poder exercer poder moderador em seu próprio aplicativo.¹ À época de sua tramitação, havia uma tendência no Congresso Nacional de propor projetos de lei para criminalizar diversos tipos de atividades na internet. Como reação, houve uma grande mobilização do terceiro setor para que o Brasil adotasse o modelo dos EUA, favorecendo a liberdade de expressão na internet, mas isentando de responsabilidade as então incipientes redes sociais.

Em um segundo momento, houve uma certa pressão para propor novas regras para a moderação de conteúdo no Brasil, novamente na sequência do movimento regulador europeu, devido à entrada em vigor do DSA. Essas discussões se concentraram no Projeto de Lei nº 2630, de 2020, apelidado de “PL das fake News”. A proposta, no entanto, não chegou a ser aprovada, tendo sofrido grande pressão das *big techs* e de parte da opinião pública.

1 No caso da lei brasileira, o provedor de aplicações somente pode ser responsabilizado em dois casos: i) em caso de não atendimento de ordem judicial para retirada de conteúdos específicos; e ii) em casos de notificação de usuário quando há a divulgação de cenas de conteúdo sexual não autorizado (pornografia da vingança).

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

A LGPD foi fortemente inspirada no Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR), aprovado pela União Europeia em 2016, e isso tem razões facilmente aceitáveis do ponto de vista da lógica tecnológica. Assim como o MCI permitiu que as aplicações globais funcionassem no Brasil da mesma forma que no país de origem, garantindo que os dados pudessem trafegar livremente entre fronteiras, uma lei de proteção de dados também precisaria estar em sintonia com a legislação de outros países. Neste caso, como não havia uma lei protetiva nos EUA, os olhos se voltaram para a União Europeia. Na verdade, a GDPR pode ser vista como um contraponto à abordagem dos EUA para a questão da proteção dos dados pessoais. Naquele país não há uma lei geral e nacional. A proteção ocorre de maneira pulverizada entre os diversos setores, com leis e regulamentos emanados pelas diversas autoridades, como, por exemplo, as das áreas financeira e da saúde. Além disso, há diversas leis subnacionais. Já no caso europeu, provavelmente em razão de as grandes empresas do setor de aplicações de internet serem dos EUA, e os dados dos cidadãos europeus serem, portanto, tratados (e detidos) por empresas de fora do bloco, optou-se por prover um conjunto uniforme de medidas protetivas para aquela comunidade de nações. Esse, contudo, não foi o único fator. Tendo em vista que a União Europeia é um conjunto de 27 países e que os direitos dos cidadãos devem ser uniformes em todo o bloco, fazia muito mais sentido regular o setor sob uma única lei. Após um longo processo de discussão, a GDPR foi aprovada em 2016 e entrou em vigor dois anos depois.

No Brasil, a LGPD é fruto de um projeto de lei apresentado em 2012 (PL 4060/2012), mas a proposta ganhou forte tração somente a partir do envio do PL 5276/2016 pelo Poder Executivo – justamente no ano da aprovação da GDPR. Naquele momento, já havia um movimento global para a criação e aprovação de leis de proteção de dados pelo mundo. O deputado relator da matéria indicou em seu parecer que, no momento do envio

do projeto, em 2016, já existiam 109 países com leis para o setor, e mais de 90 possuíam autoridade específica de controle (CD, 2018). Autoridades do bloco europeu participaram, em diversas ocasiões, de discussões sobre o projeto na Comissão Especial criada para debater a proposta, assim como representantes das grandes empresas de tecnologia (CD, 2017).

O ponto em que essa influência internacional se manifesta com mais força é o capítulo que trata da transferência internacional de dados. Neste caso, os dispositivos contidos na LGPD podem ser considerados, na prática, equivalentes aos da GDPR, especificamente, quando os dados forem transferidos entre países que possuam as mesmas garantias protetivas. Entretanto, para impedir que países sem leis gerais de proteção possam trafegar dados de outros com legislação protetiva, a comprovação do ambiente protetivo pode ser feita por meio de acordos internacionais, normas corporativas globais ou outros instrumentos, desde que aprovados pela autoridade nacional competente, no caso brasileiro, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Apesar das semelhanças, também existem diferenças entre as leis brasileira e europeia. Um exemplo é o caso do *drawback* de serviços para datacenters. A LGPD determina que a lei se aplica aos casos em que dados provenientes do exterior sejam tratados no Brasil sem serem aqui compartilhados, desde que o país de origem ofereça o mesmo grau de proteção que o Brasil. O intuito do legislador foi incentivar o mercado de *datacenters* nacionais, contribuindo para a venda de serviços do setor ao exterior. Essa previsão, no entanto, é de difícil implementação por parte das empresas e de complexa adequação regulatória, uma vez que não é perfeitamente aderente à GDPR. Isso demonstra como a área de TIC é extremamente dependente de padronizações internacionais e de esforços conjuntos.

Lei da Inteligência Artificial da União Europeia

A lei europeia de Inteligência Artificial (Artificial Intelligence Act – AIA) é uma legislação baseada em classificação de riscos, com diferentes níveis

de obrigações a serem cumpridas de acordo com os perigos potenciais de cada aplicação. São quatro as categorias: risco inaceitável (isto é, que estão proibidas), alto risco, risco limitado e risco mínimo (sem obrigações).

São considerados de risco inaceitável os sistemas que: 1) realizem manipulação cognitiva-comportamental e que possam causar dano, especialmente a pessoas vulneráveis; 2) façam ranqueamento social ou discriminatório de pessoas; 3) perfilhem pessoas para prever o cometimento de crimes; 4) façam raspagem de dados biométricos; 5) infiram aspectos emocionais em ambientes de trabalho ou nas escolas; e 6) façam identificação biométrica contínua de pessoas, salvo para a busca de pessoas desaparecidas, combate ao terrorismo ou investigação de outros crimes graves.

São consideradas de alto risco as ferramentas que: 1) utilizem biometria para categorização de pessoas e de suas emoções; 2) controlem infraestruturas críticas (tráfego, água, etc); 3) determinem o acesso à educação ou treinamento laboral, bem como sejam usadas em sistemas de avaliação e de monitoramento de comportamentos nesses ambientes; 4) façam recrutamento ou decidam sobre contratação e demissão de pessoas; 5) determinem o acesso a serviços essenciais, públicos ou privados, benefícios sociais, score de crédito e de seguro; 6) categorizem chamadas de emergência; 7) quando previsto em lei, verifiquem a possibilidade de vitimização de pessoas, sejam utilizados como polígrafos, analisem evidências ou avaliem a possibilidade de cometimento de crimes, não apenas pelo perfilhamento, no contexto de investigações criminais; 8) quando previsto em lei, sejam utilizados em sistemas de imigração como polígrafos, assistentes de imigração, análises de segurança, saúde ou de imigração ilegal e controle de fronteiras; e 9) sejam empregados em análises judiciais ou para influenciar o resultado de eleições e comportamentos eleitorais.

Os sistemas de alto risco possuem diversas obrigações. Devem prever sistemas de gerenciamento de riscos válidos em todo o seu ciclo de atuação. A governança de dados deve assegurar que os processos de trei-

namento e de validação tenham erros aceitáveis e mantidos dentro do escopo pretendido. Toda a documentação técnica deve estar disponível para fiscalização pelas autoridades. É obrigatória a manutenção dos registros para identificação de riscos e fatos relevantes, bem como de todas as atualizações. As instruções de uso devem ser acessíveis para desenvolvedores derivados que utilizem essas ferramentas, bem como permitir a supervisão humana por parte desses desenvolvedores. Os sistemas precisam ser desenhados para atingir níveis apropriados de acurácia, robustez e segurança, além de possuir um sistema de gerenciamento da qualidade dos resultados obtidos e de conformidade regulatória.

Os sistemas de risco limitado possuem apenas obrigações de transparência, de modo que os usuários saibam quando estão lidando com sistemas inteligentes (como *chatbots* e *deepfakes*). Por último, sistemas de risco mínimo são desregulamentados (por ex. videojogos e filtros antispam).

Há ainda uma seção dedicada aos modelos e sistemas de IA de propósito geral (por exemplo, sistemas de IA generativa). Esses modelos devem fornecer documentação técnica, instruções de uso, respeitar os direitos autorais e publicar informações sobre seu treinamento. Quando o uso for gratuito, os provedores devem respeitar os direitos autorais e publicar o resumo dos dados de treinamento. Quando esses sistemas apresentarem risco sistêmico, também devem realizar avaliações de modelos, testes adversariais, rastreamento e relato de incidentes graves, além de garantir proteções de segurança cibernética.²

A governança da IA prevista na lei europeia inclui a criação de uma autoridade de IA (AI Office) vinculada à Comissão Europeia. Cada país-membro poderá criar sua própria autarquia especializada ou apontar um órgão existente como responsável pelo setor. O órgão supranacional

2 Consideram-se com potencial risco sistêmico aqueles sistemas muito potentes ou amplamente utilizados, que tiverem sido treinados com potência computacional total superior a 10^{25} FLOPs (CE, 2024).

é também responsável pela colaboração internacional e cooperação com instituições, e possui um conselho consultivo composto por representantes dos países-membros. Além disso, existem o Painel Científico, que faz a conexão com o mundo acadêmico, e o Fórum de Aconselhamento, formado por membros da indústria e da sociedade civil e organizada.

Para acelerar o investimento do bloco no setor, em 2021 foi atualizado o Plano Coordenado em Inteligência artificial, com investimentos da ordem de 1 bilhão de euros anuais em medidas para desenvolver ferramentas e promover o uso da IA na região, incluindo aportes em infraestrutura de supercomputadores (CE, 2025). Para operacionalizar parte dessas medidas, a AI Office lançou o GenAI4EU (AIO, 2025), um pacote voltado à promoção da inovação e ao desenvolvimento de aplicações em diversas áreas como robótica, saúde, biotecnologia, manufatura, mobilidade, clima e mundos virtuais. De fato, a Europa ainda é amplamente percebida como estando um passo atrás na fronteira do desenvolvimento de ferramentas de TICs, haja vista a origem extrabloco das *big techs* e das ferramentas mais populares de IA. Muitos apontam para o peso das regulações sobre o setor. Nesse sentido, tanto o Plano quanto a Lei e o órgão regulador buscam diminuir essa distância.

Projeto de Lei de Inteligência Artificial (PL nº 2338, de 2023)

Em primeiro lugar, é importante observar que a discussão sobre inteligência artificial na Câmara dos Deputados teve início com o Projeto de Lei (PL) nº 21, de 2020. Essa proposta continha uma série de diretrizes e objetivos que visavam o desenvolvimento e a adoção de ferramentas de IA seguras, tanto pela Administração Pública quanto pelo setor privado. No entanto, o projeto não abordava questões como classificação de riscos ou a criação de um ente regulador. Quando o projeto chegou ao Plenário, a relatora incluiu em seu parecer final que a gestão e o desenvolvimento deveriam ser baseados em riscos, de maneira geral, e que a

regulamentação, permitida apenas em âmbito nacional, seria emanada pelos órgãos setoriais.

A proposição foi então encaminhada ao Senado Federal, onde, em conjunto com outros projetos, foi submetida a uma comissão de juristas responsável por elaborar uma proposta consolidada. Essa proposta foi posteriormente encampada pelo Presidente do Senado e protocolada sob o PL nº 2338/2023 (note-se que esta proposta é anterior à entrada em vigor de sua congênere europeia, apesar daquela já ter sido aprovada naquele ano) (Senado, 2023).

Em sua versão inicial, o PL 2338 avançou em diversas frentes com relação ao projeto original da Câmara. Entre os avanços, destacam-se: a identificação como agentes da cadeia de IA de fornecedores e operadores; a previsão de um órgão federal responsável pela fiscalização; e a obrigação dos fornecedores de submeter seus sistemas de IA a uma avaliação preliminar por um órgão regulador, cuja análise determinará o nível de risco da aplicação. Com relação à classificação de riscos, o projeto definiu duas categorias: os vedados, por serem considerados “excessivos”, e os de “alto risco”, para os quais o fornecedor deverá proceder a uma “avaliação de impacto algorítmico”.

São considerados de “risco excessivo” os sistemas que empregam técnicas subliminares para induzir comportamento prejudicial; exploram vulnerabilidades das pessoas de forma a causar prejuízo; realizam ranqueamento de cidadãos para fins de acesso a políticas públicas. Com relação à segurança pública, a lei também prevê a possibilidade de uso de sistemas de IA para fins específicos de busca e investigação, etc. Apesar de menos numerosas, as proibições previstas no PL brasileiro são similares às da AIA.

Já os sistemas de “alto risco”, são aqueles utilizados para: 1) gestão de infraestruturas críticas; 2) educação e formação profissional; 3) recrutamento e avaliação de empregados; 4) acesso a serviços públicos ou privados essenciais, bem como assistência social; 5) análise de crédito; 6) chamadas de emergência; 7) auxílio à justiça na investigação e aplicação

da lei; 8) veículos autônomos; 9) diagnósticos e procedimentos médicos; 10) identificação biométrica; 11) investigação criminal; 12) pesquisas sobre crimes em grandes bases de dados; 13) análise de provas em processos de investigação; 14) controle de fronteiras e imigração. Neste rol de atividades também pode se observa grande similaridade com a AIA.

Nesta versão também estavam previstas diversas medidas de governança. Para sistemas não classificados como de alto risco, exigem-se basicamente transparência e a adoção de medidas adequadas de segurança. Já para os de alto risco, há a necessidade de manter documentação sobre todas as etapas, registrar operações e testes e realizar avaliação de impacto algorítmico.

Essa versão do projeto chegou ao Plenário do Senado Federal, foi aprovada naquela Casa no final de dezembro de 2024 e remetida à Câmara dos Deputados para análise em março de 2025. Após cinco anos de discussão, a Casa revisora se debruça sobre um novo documento que apresenta alterações substanciais.

Com relação à regulamentação da IA, o projeto que recebeu a meia sanção do Senado passa a prever a criação do Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA), coordenado por uma autoridade competente e que contará com a participação das demais autoridades de regulação setoriais, com o objetivo de harmonizar a regulamentação e fiscalizar os agentes de IA nas diversas atividades econômicas. À autoridade de fiscalização é atribuída a obrigação de manter uma base de dados com os documentos públicos relativos a todas as aplicações avaliadas como de alto risco. É também previsto o Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (Cria) para auxiliar a autoridade na proposição de normas e procedimentos.

Acerca da classificação de riscos, a sistemática de avaliação prévia e categorização continua basicamente a mesma, com algumas adequações. Entre as novidades, foram incluídas como de risco excessivo as armas autônomas e, como de alto risco, o uso da biometria para o reconhecimento de emoções. Com relação às medidas de governança foram

diferenciadas as obrigações para aplicadores e para desenvolvedores. Aos aplicadores, é obrigatória a manutenção da documentação de todas as etapas do processo, incluindo dos testes realizados e a garantia da prevenção de vieses discriminatórios. Já para desenvolvedores, exige-se a guarda de dados e procedimentos pormenorizados.

Devido ao grande impacto causado pelo lançamento das ferramentas de IA generativas durante o período em que o projeto esteve em tramitação, a matéria adentrou nessa questão e incluiu uma seção específica para sistemas de IA de propósito geral e generativa que possam gerar potenciais efeitos adversos com impacto significativo sobre direitos fundamentais e individuais. Para esses sistemas, os desenvolvedores devem obrigatoriamente identificar riscos, publicar resumos dos conjuntos de dados utilizados para treinamento e buscar reduzir o consumo de energia, entre outras medidas.

Com relação à responsabilização civil, o projeto prevê a manutenção das regras existentes no país, contidas no Código de Defesa do Consumidor, assim como a reparação de danos conforme o Código Civil. Em resumo, como há riscos associados à atividade, prevê-se a responsabilização civil objetiva de todos os agentes envolvidos com a aplicação de um sistema de IA, obrigando-os à reparação de danos causados, desde que haja nexo causal. As penalidades são as mesmas contidas na LGPD, e abarcam desde advertência e multa, até suspensão das atividades e proibição de tratamento de bases de dados.

O projeto também prevê uma série de outras medidas, como dispositivos de autorregulação, *sandboxes* regulatórios, mecanismos de incentivos para micro e pequenas empresas, medidas para o letramento digital e de mitigação para trabalhadores afetados. Entre essas diretrizes, talvez a mais incisiva seja a relacionada ao direito autoral. Neste particular, o texto prevê que sistemas de IA que tenham utilizado obras protegidas em qualquer das etapas de desenvolvimento deverão remunerar os autores pela sua utilização, podendo a negociação ser realizada de maneira individual.

É importante ressaltar neste trabalho que, em paralelo a esta discussão sobre a regulamentação da IA no Congresso, o governo brasileiro lançou em 2025 o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (MCTI, 2025). Assim como no caso europeu, o plano brasileiro também contempla diversas ações em áreas específicas, como saúde, agricultura e meio ambiente, porém, tem como foco principal o desenvolvimento de infraestrutura e a soberania digital. Para esse fim, foram destinados quase seis bilhões de reais, dos quais 1,8 bilhão foram alocados para a atualização do supercomputador Santos Dumont. O plano está fortemente ancorado na necessidade de alcançar a tão almejada soberania digital, baseada em três pilares 100% nacionais: o desenvolvimento de modelos de linguagem, a utilização de bancos de dados nacionais e o armazenamento em nuvem.

Conclusões

Como observamos neste trabalho, com os exemplos das outras leis do setor aprovadas no Brasil, a provável legislação de inteligência artificial brasileira será influenciada por modelos de regulação já adotados no exterior. Caso a lei brasileira de IA seja aprovada nos termos que vêm sendo discutidas quando da redação deste trabalho, a direção que essa regulamentação tomará será bastante aderente aos ditames vigentes na União Europeia. Ambas as regiões contarão com uma regulação baseada em riscos, com obrigações para desenvolvedores e vedações de funcionamento para determinadas aplicações. Já a fiscalização do setor poderá adotar modelos diferenciados, uma vez que o Brasil poderá optar por uma regulação setorial com uma instância superior de definição. Claramente, essas visões são um contraponto à abordagem de liberalidade adotada pelos EUA.

Esse enfoque, que possui vários pontos em comum, como a necessidade de desenvolvimento de ferramentas soberanas e alternativas àquelas

dominantes das grandes empresas do setor, poderá pavimentar a formação de alianças estratégicas entre empresas e reguladores. A colaboração poderia culminar na promoção de aplicações específicas de interesse mútuo, como nas áreas da saúde e do clima, e até em acordos de cooperação que incluam o avanço tecnológico em linhas de hardware e software de especificações abertas para compartilhamento entre as partes.

A inteligência artificial pode ser utilizada para o proveito da sociedade, e ações estruturantes, como o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial aliado a uma lei específica para o setor, com medidas concretas e positivas, poderão catapultar não apenas o setor de tecnologia, mas toda a sociedade. Nesse contexto, a formação de alianças não pode ser deixada de lado, uma vez que a busca de integrações e sinergias permite maximizar resultados e alcançar objetivos comuns de maneira mais rápida e eficiente.

Referências

AIO. 2025. AI Office. “Shaping Europe’s digital future”. European AI Office, 12/06/2025. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>, acessado em 17/08/2025.

CD. 2017. Câmara dos Deputados. Comissão Especial “PL 4060/12 – Tratamento e Proteção de Dados Pessoais”. Histórico de reuniões. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/historico/55/pl406012.pdf>, acessado em 15/08/2025.

CD. 2018. Câmara dos Deputados. Parecer do Relator n. 1 PL406012, pelo Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP). Ficha de tramitação em 24/05/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1663305&filename=Tramitacao-PL%204060/2012, acessado em 15/08/2025.

CD. 2020. Câmara dos Deputados. PL 21/2020, autor Dep. Eduardo Bismarck, relatora de Plenário Dep. Luisa Canziani. Projeto original disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853928&filename=PL%2021/2020. Parecer de Plenário disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2083275&filename=Tramitacao-PL%2021/2020, acessados em 18/08/2025.

CE. 2024. Comissão Europeia. “Novas regras em matéria de inteligência artificial – Perguntas e respostas”. Comissão Europeia/Espaço da imprensa, 31/07/2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_21_1683, acessado em 17/08/2025.

CE. 2025. “Coordinated Plan on Artificial Intelligence”. Comissão Europeia / Shaping Europe’s digital future, 18/02/2025. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/plan-ai>, acessado em 20/08/2025.

MCTI. 2025. “IA para o bem de todos; Plano Brasileiro de Inteligência Artificial.” Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2025. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/11009772/CGEE_PBIA.PDF, acessado em 20/08/2025.

MCTIC. 2022. “Cooperação Internacional”. Ministério das Comunicações, Ciência, Tecnologia e Inovações / Europa. https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao_Internacional/Bilateral/europa.html, acessado em 17/08/2025.

SENADO Federal. 2023. PL nº 2338, de 2023. Autor Sen. Rodrigo Pacheco, relator de Plenário Sen. Eduardo Gomes. Versão original disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1742240889313&disposition=inline>. Versão aprovada pelo Senado Federal (e em análise pela Câmara dos Deputados) disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9884955&ts=1742240908365&disposition=inline>. Acessados em 18/08/2025.

Artificial Intelligence: Regulation in Brazil and the European Union

Claudio Nazareno

Introduction

Brazil and Europe share strong cultural and social ties, largely stemming from the major waves of migration to the country up until the early decades of the twentieth century. This proximity has also left its mark on the configuration and structure of the State. Although Brazil exhibits many institutional similarities with the United States, notably in the federal system, various public administration bodies and sectoral regulations show a strong parallel with systems implemented in Europe. Ministries, regulatory agencies, and similar national policies exist on both sides of the Atlantic. Beyond these similarities, there are well-established collaborations between several European Union (EU) countries and Brazil. In particular, the nuclear agreement with Germany, concluded in 1975, marked a historic milestone in cooperation and facilitated the development of nuclear energy in Brazil. Additionally, the countries have a comprehensive Framework Agreement signed in 1996, as well as cooperation instruments concerning rare earths, the bioeconomy, education, and marine research (MCTIC, 2022). It can be said that this closeness with the EU has effectively fostered an unwritten strategic alliance.

In this context of strong relations on multiple fronts, what many perceive as a technological revolution with disruptive potential in both economic and social spheres is taking place: artificial intelligence (AI),

particularly generative AI. The tools initially offered by major U.S. technology companies were quickly matched by those from China and, subsequently, by various other countries, which began seeking to develop their own solutions. According to statements by President Lula in 2024, Brazil also joined this race in behalf of digital sovereignty, which is highly threatened by the massive concentration of the ICT (Information and Communication Technologies) market, dominated by the so-called big techs.

This article, written during the deliberations on the artificial intelligence law in the National Congress, aims to provide a comparative analysis between the European Union's Artificial Intelligence Act (AIA), and the ongoing discussions in Brazil, with a view to identifying points of convergence that could inform the development of new sector-specific frameworks. First, we examine the process of drafting laws regulating internet use and the protection of personal data in Brazil, highlighting how their formulation engages with international developments. Subsequently, we present the AIA and examine the main issues under discussion in the Brazilian legislative proposal. Finally, we outline possible avenues for cooperation.

Eu-Brazil Parallelism In Ict Regulation

The proximity between Brazil and European countries is readily observable in their regulatory approach. While the United States tends to favor markets operating under minimal regulation, in the European context, economic activities are subject to national laws and regulations that impose greater obligations on companies. In the case of the internet and the ICT sector, the influence of both models can be observed over time.

Although the adoption and reach of new technologies strongly depend on the legislation of each country, official multilateral organizations, such as the International Telecommunication Union, bear the re-

sponsibility of ensuring interoperability between systems (for example, the standardization of cellular generations and frequencies). However, large internet conglomerates have a vested interest in preventing national regulations from hindering or restricting the transnational operations of their companies and services. Nonetheless, it must be acknowledged that this process does not occur without counterbalances from organized civil society, governments, and legislators. In many cases, comparative law studies, as well as consultation and information exchange with actors from other countries, provide valuable guidance.

This international influence has been evident in the ICT sector on at least four occasions. The first three occurred with the approval of the *Marco Civil da Internet* – *MCI* (Brazilian Civil Rights Framework for the Internet) in 2014, the General Data Protection Law (LGPD) in 2018, and more recently, during the debate on the impending Artificial Intelligence Law. In these three cases, the impact of international movements is clearly identifiable. The fourth instance concerns the introduction of Bill Nº 2768 in 2022, proposed shortly after the presentation of its European counterpart, the Digital Markets Act (the latter case will not be discussed in this study). The table below provides a comparative overview of the frameworks in the European Union and Brazil that govern users’ interactions with the digital environment.

TABLE 1. ICT Regulatory Framework in Brazil and the European Union

Brazil	European Union
MCI – Marco Civil da Internet (Brazilian Civil Rights Framework for the Internet) (Law n. 12.965/2014)	DSA – Digital Service Act (Regulation (EU) 2022/2065)
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (General Data Protection Law) (Law n. 13.709/2018)	GDPR – General Data Protection Regulation (Regulation (EU) 2016/679)
Projeto de Lei sobre plataformas digitais (Bill of Law on Digital Platforms) (Bill n. 2768, of 2022)	DMA – Digital Markets Act (Regulation (EU) 2022/1925)
Projeto de Lei da Inteligência Artificial (Artificial Intelligence Bill) (Bill n. 2338, of 2023)	AIA – Artificial Intelligence Act (Regulation (EU) 2024/1689)

Before turning to the discussion of the regulations governing artificial intelligence (AI), it is important to examine the context in which the aforementioned laws were enacted in Brazil, in order to better understand the main aspects that may be shared between partners with the forthcoming AI law.

The Marco Civil da Internet – MCI (Brazilian Civil Rights Framework for the Internet)

The law known as the *Marco Civil da Internet* (Civil Rights Framework for the Internet), enacted in 2014 at the outset of the expansion of social networks in Brazil, was shaped around one of its main pillars: the so-called “Good Samaritan law” of the United States. In that country, the law stipulates that application providers are not held liable for content generated by their users (except in limited cases) and that they may exercise content moderation within their own platforms¹. During its legislative process, there was a growing trend in the National Congress to propose bills criminalizing various types of online activity. In response, there was significant mobilization from the third sector to ensure that Brazil would adopt the U.S. model, favoring freedom of expression on the internet while exempting the then emerging social networks from liability.

Subsequently, renewed pressure emerged to introduce new rules for content moderation in Brazil, once again following the European regulatory movement with the entry into force of the Digital Services Act (DSA). These debates focused on Bill Nº 2630 of 2020, commonly referred to as the “Fake News Bill.” The proposal, however, was never ap-

1 Under Brazilian law, application providers may be held liable only in two situations: (i) failure to comply with a court order requiring the removal of specific content; and (ii) user notification in cases involving the dissemination of unauthorized sexual content (revenge pornography).

proved, facing strong resistance from big tech companies and segments of public opinion.

The General Data Protection Law (LGPD)

The LGPD was strongly inspired by the General Data Protection Regulation (GDPR), adopted by the European Union in 2016, for reasons that are readily understood from a technological standpoint. Just as the *Marco Civil da Internet* enabled global applications to operate in Brazil in the same manner as in their country of origin, thus ensuring that data could flow freely across borders, a data protection law likewise needed to be aligned with the legislation of other countries. In this case, since there was no comprehensive data protection law in the United States, attention turned to the European Union.

The GDPR can, in fact, be seen as a counterpoint to the U.S. approach to personal data protection. In the U.S., there is no single, nationwide law. Instead, protection is fragmented across various sectors, with laws and regulations issued by multiple authorities, such as those in the financial and health fields. Moreover, there are numerous sub-national laws. By contrast, in the European case, likely due to the fact that most major internet application companies are based in the U.S., and the data of European citizens was therefore processed and stored by companies outside the bloc, the EU opted to establish a uniform set of protective measures for its community of nations. This was not the only factor, however. Given that the European Union comprises 27 member states and that citizens' rights must be uniform across the bloc, it was far more consistent to regulate the sector under a single law. After a lengthy debate process, the GDPR was approved in 2016 and entered into force two years later.

In Brazil, the LGPD originated from a bill introduced in 2012 (Bill N° 4060/2012), but the proposal gained significant momentum only after the submission of Bill N° 5276/2016 by the Executive Branch, which co-

incided with the GDPR's year of adoption. At that time, there was already a global movement toward the creation and approval of data protection laws. The rapporteur of the bill noted in his report that, by the time the proposal was submitted in 2016, 109 countries already had legislation in this field, and more than 90 had established specific oversight authorities (CD, 2018). Officials from the European Union participated on several occasions in discussions about the bill within the Special Committee created to examine the proposal, as did representatives of major technology companies (CD, 2017).

The area in which this international influence is most strongly manifested is the chapter addressing the international transfer of data. In this regard, the provisions of the LGPD can, in practice, be considered equivalent to those of the GDPR, particularly when data are transferred between countries that offer comparable protective guarantees. However, to prevent the transfer of data to countries lacking comprehensive data protection laws, the existence of an adequate protective framework can be achieved through international agreements, global corporate rules, or other instruments, provided they are approved by the competent national authority – in Brazil's case, the National Data Protection Authority (Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD).

Despite the similarities, important differences remain between Brazilian and European legislation. One example is the provision concerning service drawback for data centers. Under the LGPD, the law applies when data originating abroad are processed in Brazil without being shared locally, provided that the country of origin guarantees the same level of protection as Brazil. The legislator's intent was to encourage the domestic data center market and, in doing so, support the export of services in the sector. In practice, however, this provision has proven difficult for companies to implement and raises complex compliance challenges, since it does not align perfectly with the GDPR. This example underscores the extent to which the ICT sector depends on international standardization and coordinated efforts.

The European Union Artificial Intelligence Act

The European Union's **Artificial Intelligence Act** (AIA) is a risk-based legislation, with varying levels of obligations depending on the potential hazards of each application. It establishes four categories: unacceptable risk (i.e., prohibited), high risk, limited risk, and minimal risk (no obligations).

Systems are considered to pose an unacceptable risk if they: (1) engage in cognitive-behavioral manipulation that may cause harm, particularly to vulnerable individuals; (2) perform social or discriminatory ranking of people; (3) profile individuals to predict the commission of crimes; (4) scrape biometric data; (5) infer emotional states in workplaces or schools; and (6) conduct continuous biometric identification of individuals, except for the purposes of locating missing persons, countering terrorism, or investigating other serious crimes.

Tools are considered high-risk if they: (1) use biometrics to categorize individuals and their emotions; (2) control critical infrastructures (for example, traffic, water); (3) determine access to education or workplace training, as well as being used in systems for evaluation and monitoring of behavior in these environments; (4) support recruitment or decisions regarding hiring and dismissal of individuals; (5) determine access to essential public or private services, social benefits, credit scores, or insurance; (6) categorize emergency calls; (7) when provided for by law, assess the potential victimization of individuals, serve as polygraphs, analyze evidence, or evaluate the likelihood of crimes being committed, not solely through profiling, in the context of criminal investigations; (8) when provided for by law, be used in immigration systems as polygraphs, immigration assistants, or for security, health, or illegal immigration and border control analyses; and (9) be employed in judicial analyses or to influence election outcomes and electoral behavior.

High-risk systems are subject to a range of obligations. They must implement risk management systems that remain effective throughout

their operational lifecycle. Data governance must ensure that training and validation processes maintain errors within acceptable limits and remain within the intended scope. All technical documentation must be made available for inspection by authorities. Maintaining records is mandatory for identifying risks and significant events, as well as for documenting all updates. User instructions must be accessible to downstream developers utilizing these tools, and systems must allow for human oversight by these developers. Furthermore, systems must be designed to achieve appropriate levels of accuracy, robustness, and security, and they must incorporate mechanisms for managing the quality of outcomes and ensuring regulatory compliance.

Limited-risk systems are subject only to transparency obligations, ensuring that users are aware when they are interacting with intelligent systems (such as chatbots or deepfakes). Finally, minimal-risk systems remain unregulated (such as video games and spam filters).

There is also a section dedicated to general-purpose AI models and systems (for example, generative AI systems). These models must provide technical documentation, user instructions, respect copyright, and disclose information about their training. When the system is freely accessible, providers must respect copyright and publish a summary of the training data. When these systems pose a systemic risk, they must also conduct model assessments, adversarial testing, incident tracking and reporting, and ensure cybersecurity protections.²

The AI governance framework established by European law includes the creation of an AI Office linked to the European Commission. Each member state may establish its own specialized agency or designate an existing body as responsible for the sector. The supranational body is also responsible for international collaboration and cooperation with

2 Systems are considered to have potential systemic risk if they are highly powerful or widely used and have been trained with a total computational capacity exceeding 10^{25} FLOPs (CE, 2024).

institutions and has an advisory council composed of representatives from the member states. In addition, there is a Scientific Panel, which engages with the academic community, and an Advisory Forum, composed of members from industry as well as organized civil society.

To accelerate investment in the sector, the Coordinated Plan on Artificial Intelligence was updated in 2021, with annual investments of around €1 billion in measures to develop tools and promote the use of AI in the region, including contributions to supercomputing infrastructure (CE, 2025). To implement part of these measures, the AI Office launched GenAI4EU (AIO, 2025), a program aimed at fostering innovation and developing applications across various areas such as robotics, healthcare, biotechnology, manufacturing, mobility, climate, and virtual worlds. Indeed, Europe is still widely perceived as being one step behind in the development frontier of ICT tools, given the extrabloc origins of the major tech companies and the most popular AI applications. Many point to the weight of regulations on the sector. In this context, the Plan, together with the Act and the regulatory body, seeks to narrow this gap.

The Brazilian Artificial Intelligence Bill (Bill N° 2338, 2023)

It is important to note that the debate on artificial intelligence in the Chamber of Deputies began with Bill N° 21 of 2020. The proposal set out a series of guidelines and objectives to promote the development and adoption of safe AI tools by both the public administration and the private sector. However, it did not address issues such as risk classification or the establishment of a regulatory authority. Once the bill reached the Plenary, the rapporteur's final report introduced the principle that AI management and development should generally follow a risk-based approach, with regulation, permissible only at the national level, to be issued by sectoral authorities.

The proposal was then forwarded to the Federal Senate, where, together with other bills, it was submitted to a commission of legal ex-

perts tasked with drafting a consolidated proposal. This proposal was subsequently endorsed by the President of the Senate and filed as Bill N° 2338/2023 (notably, this proposal predates the entry into force of its European counterpart, although the latter had already been approved that year) (Senate, 2023).

In its initial version, Bill N° 2338 advanced on several fronts compared to the original proposal. Key developments included the identification of suppliers and operators as actors in the AI value chain; the establishment of a federal authority responsible for oversight; and the obligation for providers to submit their AI systems to a preliminary assessment by a regulatory body, whose analysis would determine the risk level of the application. Regarding risk classification, the bill defined two categories: prohibited systems, considered “excessive,” and high-risk systems, for which providers must conduct an “algorithmic impact assessment.”

Systems are considered to pose an “excessive risk” if they employ subliminal techniques to induce harmful behavior, exploit individuals’ vulnerabilities in a way that causes harm, or rank citizens for purposes of access to public policies. Regarding public security, the law also provides for the possible use of AI systems for specific purposes such as search and investigation. Although fewer in number, the prohibitions established in the Brazilian bill are similar to those in the AIA.

High-risk systems, on the other hand, are those used for: (1) management of critical infrastructures; (2) education and professional training; (3) recruitment and employee evaluation; (4) access to essential public or private services, as well as social assistance; (5) credit analysis; (6) emergency call handling; (7) support for justice in law enforcement and investigation; (8) autonomous vehicles; (9) medical diagnostics and procedures; (10) biometric identification; (11) criminal investigation; (12) research on crimes using large databases; (13) analysis of evidence in investigative processes; and (14) border and immigration control. This range of activities demonstrates a strong similarity with the AIA.

This version also included several governance measures. For systems not classified as high-risk, the requirements are essentially transparency and the adoption of appropriate security measures. For high-risk systems, however, it is necessary to maintain documentation for all stages, record operations and tests, and conduct an algorithmic impact assessment.

This version of the bill reached the Plenary of the Federal Senate, was approved there at the end of December 2024, and was sent to the Chamber of Deputies for review in March 2025. After five years of debate, the revising House is now examining a new text that introduces substantial amendments.

Regarding AI regulation, the bill that received partial approval from the Senate establishes the National System for the Regulation and Governance of Artificial Intelligence (*Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial – SIA*). The system is to be coordinated by a designated authority and will involve sectoral regulatory bodies with the purpose of harmonizing oversight and monitoring AI actors across different economic activities. The oversight authority will also be responsible for maintaining a database of public documents concerning all applications classified as high-risk. In addition, the bill creates the Permanent Council for Regulatory Cooperation in Artificial Intelligence (*Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial – CRIA*) to support the authority in formulating rules and procedures.

Regarding risk classification, the system of prior assessment and categorization remains largely unchanged, with a few adjustments. Among the new provisions, autonomous weapons were added to the list of applications considered to pose excessive risk, while the use of biometrics for emotion recognition was classified as high-risk. With respect to governance measures, the bill differentiates obligations between users (applicators) and developers. Users must maintain documentation covering all stages of the process, including tests conducted, and ensure

safeguards against discriminatory bias. Developers, in turn, are required to retain detailed data and procedural records.

Due to the significant impact of the launch of generative AI tools during the period in which the bill was under consideration, the legislation incorporated a specific section addressing general-purpose and generative AI systems that may cause adverse effects with substantial implications for fundamental and individual rights. For such systems, developers are required to identify potential risks, publish summaries of the datasets used for training, and adopt measures to reduce energy consumption, among other obligations.

Regarding civil liability, the bill upholds the existing legal framework in Brazil, as established under the Consumer Protection Code and the Civil Code's provisions on compensation for damages. In light of the risks associated with AI activities, it introduces strict civil liability for all actors involved in the deployment of AI systems, requiring them to compensate for any damages caused, provided a causal link is established. The penalties mirror those set forth in the LGPD, ranging from warnings and fines to suspension of activities and prohibition of data processing.

The bill also provides for a range of additional measures, such as self-regulation mechanisms, regulatory sandboxes, incentives for micro and small enterprises, digital literacy initiatives, and mitigation measures for affected workers. Among these provisions, perhaps the most significant concerns copyright. In this regard, the text stipulates that AI systems that have used protected works at any stage of their development must remunerate the authors for such use, with the possibility of negotiating compensation individually.

It is important to highlight in this study that, alongside the debate on AI regulation in Congress, the Brazilian government launched in 2025 the Brazilian Artificial Intelligence Plan (Plano Brasileiro de Inteligência Artificial – PBIA), under the responsibility of the Ministry of Science, Technology, and Innovation (MCTI) (MCTI, 2025). As in the

European case, the Brazilian plan encompasses various actions in specific areas such as healthcare, agriculture, and the environment; however, its primary focus is on infrastructure development and digital sovereignty. To this end, nearly six billion reais were allocated, of which 1.8 billion were dedicated to updating the Santos Dumont supercomputer. The plan is strongly anchored in the goal of achieving the long-sought digital sovereignty, based on three entirely national pillars: the development of language models, the use of national databases, and cloud storage.

Conclusions

As observed in this study, based on examples from other sectoral laws enacted in Brazil, the country's forthcoming artificial intelligence legislation is likely to be influenced by regulatory models already adopted abroad. If the Brazilian AI law is approved in the terms under discussion at the time of writing, its framework will be closely aligned with prevailing European Union standards. Both regions will feature risk-based regulation, imposing obligations on developers and operational prohibitions for certain applications. Oversight of the sector, however, may take a different form in Brazil, potentially favoring sector-specific regulation under a higher-level decision-making authority. Clearly, these approaches contrast with the more liberal regulatory stance adopted by the United States.

This approach, which shares several common points, such as the need to develop sovereign tools and alternatives to those dominated by major industry players, could pave the way for the formation of strategic alliances between companies and regulators. Such collaboration could promote specific applications of mutual interest, for instance in healthcare and climate, and even foster cooperation agreements aimed at advancing technology in open-specification hardware and software for shared use among the parties.

Artificial intelligence can be harnessed for the benefit of society, and structural initiatives, such as the Brazilian Artificial Intelligence Plan, coupled with sector-specific legislation containing concrete and positive measures, could propel not only the technology sector but society as a whole. In this context, the formation of alliances is crucial, as fostering integration and synergies allows for the maximization of outcomes and the more efficient attainment of common objectives.

References

AIO. 2025. AI Office. “Shaping Europe’s digital future”. European AI Office, 12/06/2025. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>, acessado em 17/08/2025.

CD. 2017. Câmara dos Deputados. Comissão Especial “PL 4060/12 – Tratamento e Proteção de Dados Pessoais”. Histórico de reuniões. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/historico/55/pl406012.pdf>, acessado em 15/08/2025.

CD. 2018. Câmara dos Deputados. Parecer do Relator n. 1 PL406012, pelo Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP). Ficha de tramitação em 24/05/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1663305&filename=Tramitacao-PL%204060/2012, acessado em 15/08/2025.

CD. 2020. Câmara dos Deputados. PL 21/2020, autor Dep. Eduardo Bismarck, relatora de Plenário Dep. Luisa Canziani. Projeto original disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853928&filename=PL%2021/2020. Parecer de Plenário disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2083275&filename=Tramitacao-PL%2021/2020, acessados em 18/08/2025.

CE. 2024. Comissão Europeia. “Novas regras em matéria de inteligência artificial – Perguntas e respostas*”. Comissão Europeia / Espaço da imprensa, 31/07/2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_21_1683, acessado em 17/08/2025.

CE. 2025. “Coordinated Plan on Artificial Intelligence”. Comissão Europeia / Shaping Europe’s digital future, 18/02/2025. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/plan-ai>, acessado em 20/08/2025.

MCTI. 2025. “IA para o bem de todos; Plano Brasileiro de Inteligência Artificial.” Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2025. Disponível em: https://www.cgее.org.br/documents/10195/11009772/CGEE_PBIA.PDF, acessado em 20/08/2025.

MCTIC. 2022. “Cooperação Internacional”. Ministério das Comunicações, Ciência, Tecnologia e Inovações / Europa. https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao_Internacional/Bilateral/europa.html, acessado em 17/08/2025.

SENADO Federal. 2023. PL nº 2338, de 2023. Autor Sen. Rodrigo Pacheco, relator de Plenário Sen. Eduardo Gomes. Versão original disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1742240889313&disposition=inline>. Versão aprovada pelo Senado Federal (e em análise pela Câmara dos Deputados) disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9884955&ts=1742240908365&disposition=inline>. Acessados em 18/08/2025.

Claudio Nazareno · PhD, legislative consultant in area XIV – Science and Technology, Communications and Information Technology, of the Legislative Consultancy of the Brazilian Chamber of Deputies.

A segurança europeia em xeque: prioridades estratégicas em um contexto de instabilidade

Luiz Gustavo Carlos

Introdução

A Europa vive um momento de inflexão geopolítica, marcado por crescente instabilidade, desafios multidimensionais e o acirramento de disputas estratégicas. A guerra na Ucrânia, que já ultrapassa três anos, consolidou um cenário de longo prazo no confronto com a Rússia e expôs a fragilidade das estruturas de segurança existentes no continente. Ao mesmo tempo, a crescente imprevisibilidade das relações transatlânticas, especialmente após a volta de Donald Trump à Casa Branca, em janeiro de 2025, despertou um alerta definitivo em Bruxelas sobre a urgência de reduzir a dependência histórica da proteção militar dos Estados Unidos, tanto no âmbito da cooperação bilateral quanto no da atuação OTAN. A percepção de que a segurança europeia não pode mais estar condicionada à consistência do compromisso americano levou a União Europeia a buscar, com mais vigor, sua autonomia estratégica.

Esse movimento tornou-se ainda mais evidente após a mais recente cúpula da OTAN, realizada em Haia, que estabeleceu como novo referencial o patamar de 5% do PIB para os gastos com segurança e defesa por parte dos países-membros¹. A decisão, que representa uma elevação

1 Por que a Otan aumentou para 5% os gastos militares? | Mundo | G1. Disponível

significativa em relação ao antigo objetivo de 2%, reforça a tendência de militarização acelerada e incentiva investimentos robustos na indústria de defesa europeia. Ao mesmo tempo, o fortalecimento das extremas-direitas em diversas partes da Europa e do mundo amplia os desafios internos para a coesão política do bloco, alimentando discursos nacionalistas, eurocéticos e contrários à integração. Esses dois cenários se apresentam como uma equação complexa para os países europeus, uma vez que parte significativa dos orçamentos nacionais ficam dedicados às questões de defesa e segurança internacional no contexto da Guerra na Ucrânia, o que não é uma unanimidade entre os discursos das extremas direitas. Elas optam por investir em discursos populistas, com ênfase na imigração, pautas econômicas, e serviços públicos, com forte teor eurocético e, em alguns casos, pró-Rússia², tornando a coesão nacional ainda mais desafiadora tanto para os parlamentos nacionais quanto para o Parlamento Europeu.

Este artigo analisa os desdobramentos recentes dessa transformação estratégica, com atenção especial aos pilares da nova agenda europeia de defesa, aos impactos do aumento dos investimentos militares e às possíveis oportunidades de diálogo e cooperação com o Brasil diante do novo cenário internacional.

Os novos pilares da Defesa Europeia – Strategic Compass

Segundo o plano “Bússola Estratégica para Segurança e Defesa” (*Strategic Compass for Security And Defence – SCSAD*), principal plano de defesa e segurança da União Europeia pós-invasão russa (2022), o mundo vive uma

em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/06/25/o-que-implica-a-meta-da-otan-de-subir-gastos-com-defesa-a-5.ghtml>

- 2 The pro-Putin far right is on the march across Europe – and it could spell tragedy for Ukraine | Armida van Rij | The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/apr/11/putin-far-right-europe-ukraine-eu-slovakia-russian>

era de competição estratégica e de complexas ameaças de segurança, que exigem que a Europa dê uma guinada significativa, e aumente a sua capacidade de atuação, fortalecendo a sua resiliência e capacidade de garantir assistência mútua aos parceiros e países-membros. (Strategic Compass, 2022, p. 10). O cenário internacional desafiador, especialmente à luz da guerra na Ucrânia e da ameaça russa, impulsiona a Europa a desenvolver soluções coordenadas e de larga escala. Uma das ações centrais foi a elaboração de um plano que redefine prioridades estratégicas, visando garantir a segurança e a estabilidade dos Estados-Membros.

O SCSAD foi elaborado a partir de quatro pilares centrais, que expressam a ambição da agenda de segurança e defesa do bloco e apresentam propostas concretas até 2030:

1. Agir (Act): Criar uma força modular de 5.000 tropas até 2025, para atuação em crises em ambientes hostis (ex.: evacuações, estabilização). Tomada de decisão ágil: Flexibilizar processos (ex.: uso do Artigo 44 do Tratado da UE para coalizões de Estados-Membros). Reforço das missões da PCSD: Operações navais (ex.: Operação Atalanta, no Corno de África) e civis (ex.: reformas do setor de segurança).
2. Proteger (Secure): Construir resiliência contra ameaças híbridas; Coordenar sanções, responder a ciberataques e criar equipes de reação rápida; fortalecer mecanismos como o *Rapid Alert System*; construir uma nova Política de Ciberdefesa e o *Cyber Resilience Act*; desenvolver uma estratégia de segurança espacial (proteção de satélites como o Galileo); fortalecer a presença coordenada no Indo-Pacífico e reforçar a segurança de infraestruturas submarinas.
3. Investir (Invest): Aumentar os gastos e priorizar capacidades conjuntas (ex.: sistemas de combate aéreo de próxima geração, drones europeus); criar um Hub de Inovação em Defesa e reduzir as dependências tecnológicas (ex.: semicondutores, inteligência artificial); desenvolver projetos como mobilidade militar e sistemas de satélites (PESCO e Fundo Europeu de Defesa).

4. Parcerias (Partner): Reforçar a complementaridade, com foco em exercícios conjuntos e mobilidade militar no âmbito da OTAN; apoiar operações de paz (ex.: Sahel) e fortalecer a capacitação de parceiros, como as Nações Unidas e a União Africana; realizar exercícios navais com Japão e Índia para garantir rotas marítimas no Indo-Pacífico.

Além de fornecer objetivos comuns para o bloco, estes quatro pilares mostram o interesse em avançar de forma coordenada em agendas de segurança e defesa que, apesar de já existirem previamente, não estavam claramente elencadas ou estruturadas como orientações objetivas. É fundamental destacar que, apesar de a Europa ser uma das experiências mais avançadas em termos de integração regional (MORAVCSIK, 1998, p. 3), ela apresenta importantes distinções internas entre os Estados-Membros, especialmente no que tange ao contexto econômico, político e regional de cada país. Por outro lado, ficou claro que a Guerra na Ucrânia está sendo encarada pela União Europeia como uma agressão que vai além do cenário do campo de batalha ou da geopolítica; trata-se de um debate existencial que põe à prova a capacidade de ação conjunta do bloco em um mundo marcado pelo enfraquecimento do multilateralismo e pelo avanço da insegurança.

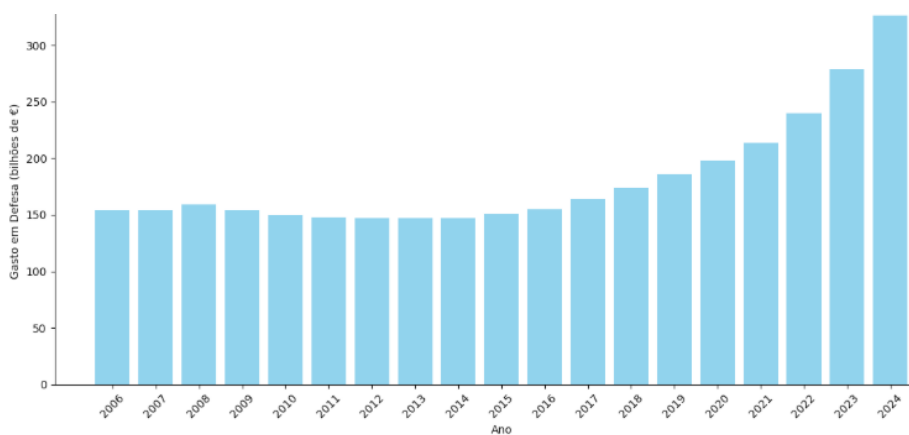
Esses pilares ilustram o esforço coordenado da UE para enfrentar um cenário de segurança em rápida transformação. No entanto, os desafios globais excedem os limites das estratégias europeias, exigindo uma compreensão mais ampla das ameaças emergentes. A seguir, analisam-se os investimentos dos Estados-Membros em defesa a partir desse novo marco estratégico.

Os investimentos estratégicos dos Estados-Membros

O panorama geopolítico em transformação e o empenho dos países da União Europeia em modernizar seus aparatos militares resultaram em

um salto significativo nos investimentos em defesa em 2023. Os dados revelam que, em relação ao ano anterior, os 27 membros do bloco ampliaram seus orçamentos militares em 10% (em valores reais), marcando o nono aumento consecutivo e totalizando 279 bilhões de euros. Em proporção ao Produto Interno Bruto, esses gastos aumentaram de 1,5% para 1,6% no período analisado. Segundo as projeções contidas no último Relatório CARD (Revisão Anual Coordenada de Defesa), essa trajetória ascendente deve manter-se nos próximos anos. As estimativas apontam para um volume de gastos da ordem de 326 bilhões de euros já em 2024, o que representaria cerca de 1,9% do PIB combinado dos Estados-Membros – cifra que sinaliza a progressiva adequação ao patamar de 2%, anteriormente recomendado pela OTAN (AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA, 2024, p. 4).

GRÁFICO I. Gastos em defesa dos estados-membros da União Europeia entre 2005 e 2024



Fonte: *European Defense Agency*.

Como pode ser observado no Gráfico I, os gastos em defesa dos Estados-Membros da União Europeia passaram a apresentar um aumento substancial, especialmente a partir de 2015. Os investimentos mi-

litares dos países da União Europeia registraram crescimento expressivo no triênio 2021-2024, acumulando alta superior a 30%. No último ano do período, os orçamentos de defesa atingiram a marca histórica de 326 bilhões de euros, equivalente a aproximadamente 1,9% do Produto Interno Bruto consolidado do bloco. Em 2023, o setor de defesa europeu direcionou mais de 80% de seus investimentos, aproximadamente 61 bilhões de euros, para a aquisição de novos sistemas e equipamentos militares. Essa priorização no orçamento revela um claro movimento de modernização das Forças Armadas dos Estados-Membros. A tendência se consolidou em 2024, com os gastos em aquisições de material de defesa ultrapassando a marca de 90 bilhões de euros. Esse montante representa 88,2% do total investido no setor e configurou um crescimento anual superior a 50%, demonstrando a aceleração no processo de recapitalização dos arsenais europeus (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2025, s.p).

Um dos casos mais relevantes de aumento substancial de investimento no setor de segurança e defesa entre os Estados-Membros é o da Alemanha. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), e mesmo após a queda do Muro de Berlim (1989), a Alemanha pouco investiu na *Bundeswehr*³, especialmente quando comparada com os países vizinhos, como França e Reino Unido. No entanto, assim como ocorreu com a União Europeia, a invasão russa mudou os planos alemães para o que foi chamado pelo ex-chanceler federal Olaf Scholz (2021-2025) de *Zeitenwende*⁴, em discurso feito no Parlamento Federal Alemão (*Bundestag*). Essa virada está sendo conduzida com base em elevados investimentos na indústria de defesa do país, que se encontrava em posição de desvantagem estratégica no que tange às capacidades militares de defesa e dissuasão. Esse investimento vem sendo realizado de forma estratégica, abrangendo a indústria de defesa, a infraestrutura e o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de novas tecnologias de alta complexidade.

3 Forças Armadas alemãs

4 Em tradução direta do alemão, o termo significa “ponto de inflexão”.

Após o controverso discurso do vice-presidente dos Estados Unidos, J.D. Vance, em fevereiro de 2025, na Conferência de Munique⁵, ficou claro para a Europa e para a Alemanha que o suporte incondicional dos americanos à defesa e à segurança da Europa passara, no mínimo, a um patamar de inconsistência. Esse novo cenário das relações transatlânticas serviu de alerta para os europeus, de que precisariam ampliar de forma substancial os investimentos em segurança e defesa a fim de garantir a sua capacidade de proteção e dissuasão em um cenário de crescentes instabilidade e insegurança. Nesse contexto, e com a formação de um novo governo na Alemanha, liderado por Friedrich Merz, da CDU, o *turning point* alemão ganhou ainda mais força após a aprovação histórica no Bundestag de uma emenda constitucional que eleva os gastos com segurança e defesa para 3,5% do PIB até 2029, totalizando cerca de 400 bilhões de euros. Além disso, está previsto um acréscimo adicional de 1,5% do PIB exclusivamente destinado à infraestrutura estratégica relacionada à defesa⁶, conforme proposto na última cúpula da OTAN.

A França também anunciou um aumento nos gastos anuais em defesa, que devem atingir 64 bilhões de euros até 2027. Esse incremento representa o dobro dos gastos atuais da França⁷, seguindo a linha de recomendações propostas pela cúpula da OTAN. Assim como as duas maiores economias da Europa, a Polônia assumiu posição de liderança nos investimentos na indústria de defesa, em parte, por estar geograficamente mais exposta, devido à sua proximidade com a Rússia e com a Ucrânia. Esses aumentos colocaram a Polônia como o terceiro maior exército da Europa, com investimentos que chegam próximos a 30 bilhões de euros somente

5 Discurso de J.D. Vance no painel de abertura da Conferência de Munique, em fevereiro de 2025, foi um dos primeiros posicionamentos internacionais da nova gestão de Donald Trump após o conturbado processo eleitoral americano. Disponível em: JD Vance stuns Munich conference with blistering attack on Europe's leaders | JD Vance | The Guardian; Acesso em: 10/07/2025

6 Germany to raise defence spending to 3.5% of GDP by 2029, sources say | Reuters

7 Macron anuncia aumento de gastos militares da França – DW – 13/07/2025

este ano, correspondendo a cerca de 4,7% do PIB voltado à defesa – valor muito próximo da meta estabelecida pela OTAN⁸. A Suécia também está desenvolvendo investimento de alto nível no setor, representando o maior volume de investimento em rearmamento desde a Guerra Fria desde, segundo o primeiro-ministro Ulf Kristersson, aproximando-se de 28 bilhões de dólares nos próximos dez anos⁹ (nota de rodapé está em branco).

O contexto dos países mais próximos da Rússia também marcado por aumentos substanciais dos gastos militares, a exemplo da Estônia que este ano aprovou planos de investimentos nos setores militares elevando o patamar de gastos do país à incrível marca de 5% do PIB nacional¹⁰. O mesmo ocorre com a Finlândia, que possui uma das cinco maiores fronteiras com a Rússia – atrás apenas de Cazaquistão, China, Mongólia e Ucrânia – e que também aumentou substancialmente seus gastos militares¹¹. Esses investimentos buscam preparar o país para um cenário de tensões crescentes em suas fronteiras e para enfrentar as ameaças diretas feitas por Putin.

Contudo, é preciso ter em mente que investimentos dessa natureza nem sempre têm resultados imediatos, pois demandam uma combinação de alocações em setores como indústria, pesquisa e desenvolvimento, infraestrutura, materiais e pessoal (KRAYSE; CERNICKY, 2025, s.p.). Ao analisar os aumentos substanciais no investimento militar e na indús-

8 Presidente da Polónia promete gastar 4,7% do PIB na defesa este ano | Euronews Disponível em: <https://pt.euronews.com/my-europe/2025/02/05/presidente-da-polonia-promete-gastar-47-do-pib-na-defesa-este-ano>

9 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2025/03/26/suecia-aumentara-seus-gastos-com-defesa-em-quase-us-30-bilhoes-na-proxima-decada.amp.htm>

10 Governo da Estónia aprova financiamento adicional para aumentar as despesas com a defesa para 5,4% do PIB | Euronews Disponível em: <https://pt.euronews.com/my-europe/2025/04/26/governo-da-estonia-aprova-financiamento-adicional-para-aumentar-as-despesas-com-a-defesa-p>

11 Por que a Finlândia nunca deixou de investir nas Forças Armadas | CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/por-que-a-finlandia-nunca-deixou-de-investir-nas-forcas-armadas/>

tria de defesa na região, é possível constatar uma acelerada “corrida”, que leva a uma maior militarização do continente Europeu.

Apesar dos grandes esforços da União Europeia para fortalecer e unificar sua estrutura de segurança e defesa, o bloco regional sempre demonstrou grande predisposição para o multilateralismo. Tanto no contexto Europeu quanto em sua vizinhança próxima, a União Europeia tem dado enorme destaque para o fortalecimento do multilateralismo como principal vetor de diálogo, cooperação e diplomacia. Além disso, o bloco mantém uma preocupação latente com as pautas ambientais, ocupando lugar de destaque à mesa de negociação de pautas climáticas e de mudanças do clima – seja pelas suas avançadas regulamentações, ou pelo potencial explorado em investimentos e cooperação internacional.

Com o avanço dos investimentos, a Europa reforça sua capacidade de dissuasão e soberania. A seguir, analisamos de que forma esses movimentos se traduzem em oportunidades de parceria para países externos ao bloco, como o Brasil.

Possibilidades de cooperação com o Brasil

Apesar de o Brasil estar inserido em um contexto geopolítico distinto da realidade europeia, existem diferentes possibilidades de cooperação que podem ser estratégicas para ambos os lados do Atlântico. Brasil e União Europeia compartilham preocupações comuns diante da crescente fragmentação da ordem internacional e da rivalidade sistêmica entre Estados Unidos e China. Embora essa parceria tenha se concentrado tradicionalmente em temas comerciais, diplomáticos e culturais, há espaço concreto para avanços também no campo da segurança internacional e da defesa.

Uma das áreas mais promissoras diz respeito à cooperação técnico-científica e à transferência de tecnologia, especialmente em setores como defesa cibernética, satélites de vigilância e inteligência artificial aplicada à segurança. Existem iniciativas em andamento envolvendo centros de pes-

quisa e inovação, como os programas financiados pela União Europeia que visam promover a colaboração entre universidades e indústrias de países parceiros. O Brasil, com seu parque industrial avançado em setores estratégicos e uma base sólida de institutos de pesquisa civil e militar, pode desempenhar papel de destaque nesse processo.

Outro ponto de possível convergência está na área da indústria aeronáutica. A Embraer vem consolidando uma presença relevante no mercado europeu, tanto no setor civil quanto no militar. Em julho de 2025, por exemplo, a empresa brasileira anunciou a venda de 45 jatos E195-E2 para a companhia aérea Scandinavian Airlines, em uma negociação estimada em mais de 21 bilhões de reais¹². No setor de defesa, a Embraer tem ampliado sua atuação por meio da venda do cargueiro militar KC-390, fruto de um projeto que já envolve países como Portugal e Holanda, integrantes da OTAN¹³. A República Tcheca também manifestou interesse na aquisição da aeronave. Essas parcerias não apenas reforçam a confiança europeia na capacidade tecnológica brasileira, como também abrem caminho para projetos conjuntos de produção, manutenção e modernização de equipamentos estratégicos.

Além disso, a cooperação pode se estender para áreas como missões de paz, ajuda humanitária, treinamento conjunto de tropas e intercâmbio de especialistas em temas como combate ao terrorismo, segurança marítima e prevenção de desastres naturais. O Brasil já possui experiência relevante na liderança de operações internacionais sob mandato da ONU, como no comando da MINUSTAH no Haiti, o que pode gerar sinergias com

12 Como são os jatos da Embraer vendidos por R\$ 21,8 bilhões à Dinamarca? Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/07/15/vendidos-por-r-218-bi-a-dinamarca-jatos-da-embraer-focam-em-desempenho.htm#:~:text=A%20Embraer%20vendeu%2045%20jatos,combust%C3%ADvel%20para%20rotas%20na%20Europa.>

13 Embraer vende cargueiros KC-390 à Holanda, país-membro da Otan. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2022/06/embraer-vai-vender-cargueiros-kc-390-a-holanda-pais-membro-da-otan.ghtml>

os esforços da União Europeia em suas próprias missões civis e militares, especialmente na África e em regiões costeiras do Atlântico Sul.

Conclusão

O cenário de segurança internacional atravessado pela Europa nos últimos anos representa uma ruptura significativa com os paradigmas que marcaram o pós-Guerra Fria e as décadas de expansão da União Europeia. A continuidade da guerra na Ucrânia, somada ao enfraquecimento das garantias transatlânticas de segurança e ao avanço de forças políticas nacionalistas e antiglobalistas dentro do próprio bloco, tem forçado uma reconfiguração profunda das prioridades estratégicas da UE. A resposta a esse novo contexto tem sido clara: aumento expressivo dos investimentos em defesa, fortalecimento da indústria bélica europeia e tentativa de construção de uma autonomia estratégica que permita maior capacidade de resposta sem depender exclusivamente dos Estados Unidos.

Ainda que o discurso da unidade europeia continue sendo reiterado em diversas arenas, os diferentes ritmos, capacidades e interesses nacionais seguem sendo obstáculos relevantes à consolidação de uma política comum de defesa. Mesmo assim, observa-se uma disposição inédita de avançar em áreas que, por muito tempo, permaneceram em segundo plano na agenda europeia. O esforço coordenado para ampliar os orçamentos de defesa, modernizar os arsenais e diversificar as parcerias sinaliza que a Europa finalmente reconhece que segurança e estabilidade deixaram de ser condições garantidas e passaram a depender de responsabilidade e ação coletiva.

Embora estejamos vislumbrando um contexto de militarização do continente europeu, é fundamental destacar a tradição pacifista e multilateral da União Europeia, que busca diálogo com diferentes partes do mundo em prol do avanço do comércio, da diplomacia e das relações internacionais. Ao mesmo tempo, a Europa encontra-se no meio de uma disputa sistêmica fundamental entre os Estados Unidos e a China,

e precisa, a todo custo, diversificar as suas parcerias em busca de novos mercados e novas formas de cooperação.

Neste contexto, países como o Brasil, embora inseridos em realidades geopolíticas distintas, podem encontrar novas possibilidades de diálogo, parceria e cooperação estratégica com a União Europeia, especialmente em temas como tecnologia, inovação, segurança cibernética, governança multilateral e diplomacia climática. Em uma ordem internacional cada vez mais marcada pela fragmentação e pela competição entre grandes potências, espaços de cooperação entre atores médios e regionais tornam-se cada vez mais relevantes para a construção de pontes e alternativas sustentáveis no sistema internacional.

Referências

UNIÃO EUROPEIA. **A Strategic Compass for Security and Defence**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2022. Disponível em: Acesso em: 08/07/2025

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (Conselho da UE). **Números da defesa**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, [s.d.]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-numbers/#0>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 504 p.

AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA. **Defence Data 2023–2024**. Bruxelas: European Defence Agency, 2024. Disponível em: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/defence-data-23-24---web---v3.pdf>. Acesso em: 08/07/2025

KRAUSE, Christina Catherine; CERNICKY, Jan. **Boost for the Defence Industry: Seven short-term proposals for a competitive domestic defence sector**. [S.l.]: KonradAdenauerStiftung, 5 mar. 2025. Disponível em: <https://www.kas.de/en/monitor/detail/-/content/boost-fuer-die-verteidigungsindustrie>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Luiz Gustavo Carlos é mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos pelo Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NEPP-DH/UFRJ). Concluiu a graduação em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). Além disso, Luiz atua como Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer, responsável pela Conferência de Segurança Internacional do Forte.

European Security at Risk: Strategic Priorities in a Context of Instability

Luiz Gustavo Carlos

Introduction

Europe is undergoing a moment of geopolitical inflection, characterized by growing instability, multidimensional challenges, and intensifying strategic disputes. The war in Ukraine, now in its third year, has entrenched a long-term confrontation with Russia and exposed the fragility of the continent's existing security structures. At the same time, the increasing unpredictability of transatlantic relations, particularly following Donald Trump's return to the White House in January 2025, has served as a definitive warning in Brussels about the urgency of reducing the EU's historical dependence on U.S. military protection, both bilaterally and within NATO. The perception that European security can no longer be contingent upon the consistency of American commitment has driven the European Union to pursue strategic autonomy with greater determination.

This shift became even more evident after the most recent NATO summit, held in The Hague, which set a new benchmark of 5% of GDP for member states' security and defense expenditures¹. This decision, which marks a substantial increase from the previous 2% target, rein-

1 Por que a Otan aumentou para 5% os gastos militares? | Mundo | G1. Available at:

forces the trend of accelerated militarization and stimulates robust investment in the European defense industry. At the same time, the rise of far-right movements across Europe and beyond presents additional internal challenges to the bloc's political cohesion, fueling nationalist, Euroskeptic, and anti-integration narratives. This dual scenario creates a complex equation for European countries, as a considerable share of national budgets is now allocated to defense and international security in the context of the war in Ukraine – an approach not uniformly supported by far-right parties. These groups tend to emphasize populist agendas, with strong focus on immigration, economic issues, and public services, often infused with Euroskeptic and, in some cases, pro-Russian rhetoric², thereby making both national and European parliamentary cohesion increasingly difficult.

This article analyzes the recent developments of this strategic shift, with particular attention to the pillars of the new European defense agenda, the implications of rising military investments, and the potential opportunities for dialogue and cooperation with Brazil in the evolving international context.

The New Pillars of European Defense – The Strategic Compass

According to the Strategic Compass for Security and Defence (SCSAD), the EU's main security and defense plan in the post-2022 Russian invasion era, the world is experiencing a period of strategic competition and complex security threats that require Europe to undertake a sig-

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/06/25/o-que-implica-a-meta-da-otande-subir-gastos-com-defesa-a-5.ghtml>

- 2 The pro-Putin far right is on the march across Europe – and it could spell tragedy for Ukraine | Armida van Rij | The Guardian Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/apr/11/putin-far-right-europe-ukraine-eu-slovakia-russian>

nificant shift by enhancing its capacity to act, strengthening resilience, and ensuring mutual assistance among its members and partners (Strategic Compass, 2022, p. 10). The challenging international environment, particularly in light of the war in Ukraine and the Russian threat, has compelled Europe to develop coordinated, large-scale responses. One of the central measures has been the elaboration of a plan redefining strategic priorities to ensure the security and stability of the Member States.

The SCSAD is structured around four central pillars that articulate the EU's ambitions in security and defense policy and establish concrete goals through 2030:

1. **Act:** Establish a modular force of 5,000 troops by 2025 for crisis interventions in hostile environments (e.g., evacuations, stabilization). Enhance decision-making agility by streamlining procedures (e.g., invoking Article 44 of the EU Treaty to enable coalitions of Member States). Strengthen CSDP missions, including naval operations (e.g., Operation Atalanta in the Horn of Africa) and civilian missions (e.g., security sector reform).
2. **Secure:** Build resilience against hybrid threats; coordinate sanctions and responses to cyberattacks; establish rapid-reaction teams; strengthen mechanisms such as the Rapid Alert System; adopt a new Cyber Defence Policy and the Cyber Resilience Act; develop a space security strategy (e.g., protection of satellites, such as Galileo); and reinforce coordinated presence in the Indo-Pacific while enhancing the security of submarine infrastructure.
3. **Invest:** Increase spending and prioritize joint capabilities (e.g., next-generation air combat systems, European drones); establish a Defence Innovation Hub and reduce technological dependencies (e.g., semiconductors, artificial intelligence); and develop projects such as military mobility and satellite systems, particularly through PESCO and the European Defence Fund.

4. **Partner:** Strengthen complementarity through joint exercises and enhanced military mobility under NATO; support peace operations (e.g., in the Sahel) and reinforce the capacities of partners such as the United Nations and the African Union; and conduct joint naval exercises with Japan and India to safeguard maritime routes in the Indo-Pacific.

These four pillars not only provide the bloc with shared objectives but also underscore a coordinated approach to security and defense that, although previously present, lacked clearly structured guidance. It is important to note that, despite Europe being one of the most advanced experiments in regional integration (MORAVCSIK, 1998, p. 3), significant internal differences persist among Member States, particularly in their economic, political, and regional contexts. At the same time, it became clear that the EU perceives the war in Ukraine as more than a mere military or geopolitical confrontation; it is framed as an existential challenge that tests the bloc's capacity to act collectively in a world marked by the weakening of multilateralism and increasing insecurity.

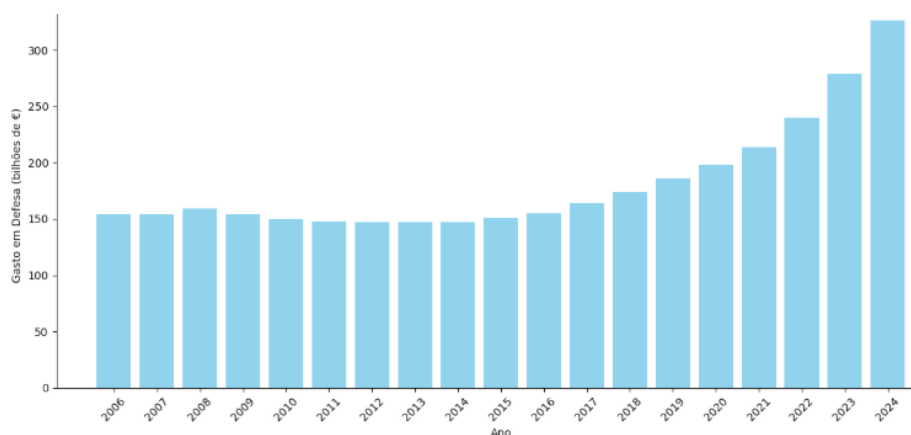
These pillars illustrate the EU's coordinated effort to address a rapidly evolving security environment. However, global challenges extend beyond the scope of European strategies, requiring a broader understanding of emerging threats. The following section examines Member States' defense investments within this new strategic framework.

3. Strategic Investments by Member States

The shifting geopolitical landscape and the determination of European Union countries to modernize their military apparatus have led to a significant increase in defense investments in 2023. Data indicate that, compared to the previous year, the 27 Member States raised their military budgets by 10% in real terms, marking the ninth consecutive annual increase and totaling €279 billion. As a share of Gross Domestic Product,

these expenditures rose from 1.5% to 1.6% during the period analyzed. According to projections in the latest CARD Report (Coordinated Annual Review on Defence), this upward trend is expected to continue in the coming years. Estimates suggest an expenditure of approximately €326 billion in 2024, representing about 1.9% of the combined GDP of the Member States – a figure indicating gradual convergence toward the 2% threshold previously recommended by NATO (EUROPEAN DEFENCE AGENCY, 2024, p. 4).

GRAPH 1. Defense expenditures of European Union Member States, 2005-2024



Source : *European Defense Agency*

As Graph 1 illustrates, defense expenditures among EU Member States has increased substantially, particularly since 2015. Military investments recorded significant growth between 2021 and 2024, accumulating an increase of over 30%. By the end of this period, defense budgets reached a historic high of €326 billion, equivalent to approximately 1.9% of the bloc's consolidated GDP. In 2023, the European defense sector allocated more than 80% of its investments, approximately €61 billion, to the acquisition of new military systems and equipment.

This budgetary emphasis reflects a clear movement toward the modernization of Member States' armed forces. The trend continued in 2024, when defense procurement exceeded €90 billion, representing 88.2% of total sectoral investment and marking an annual increase of over 50%, demonstrating the accelerated recapitalization of European arsenals (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2025, n.p.).

One of the most notable cases of substantial increases in security and defense investment among EU Member States is Germany. Since the end of World War II (1945) and even after the fall of the Berlin Wall (1989), Germany had invested relatively little in the *Bundeswehr*³, particularly in comparison with neighboring countries such as France and the United Kingdom. However, as with the European Union as a whole, the Russian invasion reshaped Germany's plans in what former Federal Chancellor Olaf Scholz (2021–2025) described as *Zeitenwende*⁴ in a speech before the Bundestag. This strategic shift is being pursued through large-scale investments in the country's defense industry, which had previously lagged in terms of military defense and deterrence capabilities. The investment strategy encompasses the defense industry, infrastructure, and incentives for research and the development of advanced, high-complexity technologies.

Following the controversial speech by U.S. Vice President J.D. Vance in February 2025 at the Munich Security Conference⁵, it became evident to Europe, and particularly to Germany, that unconditional American support for European defense and security had, at minimum, become inconsistent. This new transatlantic reality served as a warning that Europeans would need to substantially increase their investments

3 German Armed Forces.

4 In direct translation from German, the term means turning point.

5 J.D. Vance's opening remarks at the Munich Conference were among the first international statements of Donald Trump's new administration after the contentious U.S. electoral process. Available at: JD Vance stuns Munich conference with blistering attack on Europe's leaders | The Guardian. Accessed July 10, 2025.

in security and defense to ensure protection and deterrence capabilities amid growing instability and insecurity. Against this backdrop, and with the formation of a new German government led by Friedrich Merz of the CDU, Germany's *turning point* gained further momentum following the Bundestag's historic approval of a constitutional amendment raising defense spending to 3.5% of GDP by 2029, approximately €400 billion. In addition, an extra 1.5% of GDP is earmarked exclusively for strategic defense-related infrastructure⁶, as proposed at the latest NATO summit.

France has also announced an increase in annual defense spending, expected to reach 64 billion by 2027 – double its current expenditures⁷, following the recommendations made at the NATO summit. Similar to the two largest European economies, Poland has taken a leading role in defense industry investments, partly due to its geographical exposure and proximity to Russia and Ukraine. These increases have made Poland the third-largest army in Europe, with investments approaching 30 billion this year alone, corresponding to roughly 4.7% of GDP allocated to defense, i.e., very close to NATO's new target⁸. Sweden is also undertaking significant investments in the sector, representing the largest rearmament effort since the Cold War. According to Prime Minister Ulf Kristersson, spending is expected to reach nearly \$28 billion over the next decade⁹.

Countries closest to Russia have also recorded substantial increases in military expenditures. Estonia, for example, approved a new defense investment plans this year, raising its military budget to a remark-

6 Germany to raise defence spending to 3.5% of GDP by 2029, sources say | Reuters.

7 Macron anuncia aumento de gastos militares da França – DW – 13/07/2025.

8 Presidente da Polónia promete gastar 4,7% do PIB na defesa este ano | Euronews
Available at: <https://pt.euronews.com/my-europe/2025/02/05/presidente-da-polonia-promete-gastar-47-do-pib-na-defesa-este-ano>

9 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2025/03/26/suecia-aumentara-seus-gastos-com-defesa-em-quase-us-30-bilhoes-na-proxima-decada.amp.htm>

able 5% of GDP¹⁰. A similar trend is observed in Finland, which shares one of the five longest borders with Russia – together with Kazakhstan, China, Mongolia, and Ukraine – and has likewise significantly increased its military spending¹¹. These investments are intended to prepare the country for a scenario of escalating border tensions and to counter direct threats issued by President Putin.

It should be noted, however, that such investments do not always produce immediate results, as they require coordinated allocations across sectors such as industry, research and development, infrastructure, equipment, and personnel (KRAYSE; CERNICKY, 2025, n.p.). An analysis of the significant increases in military investment and defense industry capacity in the region reveals an accelerated “arms race,” contributing to the ongoing militarization of the European continent.

Despite the European Union’s robust efforts to strengthen and unify its security and defense architecture, the bloc has consistently demonstrated a strong commitment to multilateralism. Both within Europe and in its immediate neighborhood, the EU has emphasized multilateralism as a primary driver of dialogue, cooperation, and diplomacy. Moreover, the bloc maintains a persistent focus on environmental issues, occupying a prominent role at the negotiating table on climate change – not only through advanced regulatory frameworks but also by leveraging its influence in investment and international cooperation.

As these investments progress, Europe strengthens its deterrence capabilities and strategic sovereignty. The following section examines

10 Governo da Estónia aprova financiamento adicional para aumentar as despesas com a defesa para 5,4% do PIB | Euronews Available at: <https://pt.euronews.com/my-europe/2025/04/26/governo-da-estonia-aprova-financiamento-adicional-para-aumentar-as-despesas-com-a-defesa-p>

11 Por que a Finlândia nunca deixou de investir nas Forças Armadas | CNN Brasil Available at: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/por-que-a-finlandia-nunca-deixou-de-investir-nas-forcas-armadas/>

how these developments may translate into partnership opportunities with external actors, such as Brazil.

4. Possibilities for cooperation with Brazil

Although Brazil is situated in a geopolitical context distinct from that of Europe, several avenues for cooperation exist that could strategically benefit both sides of the Atlantic. Brazil and the European Union share common concerns regarding the increasing fragmentation of the international order and the systemic rivalry between the United States and China. While this partnership has traditionally focused on commercial, diplomatic, and cultural issues, there is significant potential for advancement in the areas of international security and defense.

One of the most promising areas involves scientific and technical cooperation and technology transfer, particularly in sectors such as cybersecurity, surveillance satellites, and artificial intelligence applied to security. Ongoing initiatives include research and innovation centers, as well as EU-funded programs designed to foster collaboration between universities and industries in partner countries. Brazil, with its advanced industrial base in strategic sectors and a robust network of civil and military research institutes, is well-positioned to play a leading role in this process.

Another potential area of convergence lies in the aerospace industry. Embraer has been consolidating a significant presence in the European market, both in the civil and military sectors. In July 2025, for instance, the Brazilian company announced the sale of 45 E195-E2 jets to Scandinavian Airlines in a deal valued at over 21 billion reais¹².

12 Como são os jatos da Embraer vendidos por R\$ 21,8 bilhões à Dinamarca? Available at: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/07/15/vendidos-por-r-218-bi-a-dinamarca-jatos-da-embraer-focam-em-desempenho.htm#:~:text=A%20Embraer%20vendeu%2045%20jatos,combust%C3%ADvel%20para%20rotas%20na%20Europa>.

In the defense sector, Embraer has expanded its operations through the sale of the KC-390 military transport aircraft, a project that already involves NATO¹³ member countries such as Portugal and the Netherlands. The Czech Republic has also expressed interest in acquiring the aircraft. These partnerships not only reinforce European trust in Brazilian technological capabilities but also open the door to joint projects in the production, maintenance, and modernization of strategic equipment.

Moreover, cooperation could extend to areas such as peacekeeping missions, humanitarian aid, joint troop training, and the exchange of expertise on issues such as counter-terrorism, maritime security, and disaster prevention. Brazil already has considerable experience in leading international operations under UN mandates, including its command of MINUSTAH in Haiti, which can generate valuable synergies with the European Union's civil and military missions, particularly in Africa and the South Atlantic coastal regions.

5. Conclusion

The international security environment confronting Europe in recent years represents a significant departure from the paradigms that characterized the post–Cold War era and the decades of EU expansion. The continuation of the war in Ukraine, combined with the weakening of transatlantic security guarantees and the rise of nationalist and anti-globalist political forces within the EU, have led to a profound reconfiguration of the Bloc's strategic priorities. The response to this new context has been clear: a substantial increase in defense investments, the strengthening of the European defense industry, and the pursuit of stra-

13 Embraer vende cargueiros KC-390 à Holanda, país-membro da Otan Available at: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2022/06/embraer-vai-vender-cargueiros-kc-390-a-holanda-pais-membro-da-otan.ghtml>

tegic autonomy, enabling greater response capabilities without relying exclusively on the United States.

Although the discourse of European unity continues to be reiterated across multiple arenas, differing national rhythms, capabilities, and interests remain significant obstacles to the consolidation of a common defense policy. Nevertheless, there is an unprecedented willingness to advance in areas that, for a long time, were considered secondary on the European agenda. The coordinated effort to expand defense budgets, modernize arsenals, and diversify partnerships signals that Europe has finally recognized that security and stability are no longer guaranteed conditions but depend on collective responsibility and coordinated action.

Although Europe is experiencing a context of increasing militarization, it is essential to highlight the EU's pacifist and multilateral tradition, which seeks dialogue with diverse regions to promote trade, diplomacy, and international cooperation. Nevertheless, Europe finds itself in the midst of a fundamental systemic rivalry between the United States and China and must, therefore, diversify its partnerships to secure new markets and forms of collaboration.

In this context, countries like Brazil, although situated in distinct geopolitical realities, can identify new opportunities for dialogue, partnership, and strategic cooperation with the European Union, particularly in areas such as technology, innovation, cybersecurity, multilateral governance, and climate diplomacy. In an international order increasingly characterized by fragmentation and competition between great powers, spaces for cooperation between medium-sized and regional actors become increasingly important for building bridges and fostering sustainable alternatives within the international system.

References

UNIÃO EUROPEIA. **A Strategic Compass for Security and Defence**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2022. Disponível em: Acesso em: 08/07/2025

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (Conselho da UE). **Números da defesa**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, [s.d.]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-numbers/#0>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 504 p.

AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA. **Defence Data 2023–2024**. Bruxelas: European Defence Agency, 2024. Disponível em: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/defence-data-23-24---web---v3.pdf>. Acesso em: 08/07/2025

KRAUSE, Christina Catherine; CERNICKY, Jan. **Boost for the Defence Industry: Seven short-term proposals for a competitive domestic defence sector**. [S.l.]: KonradAdenauerStiftung, 5 mar. 2025. Disponível em: <https://www.kas.de/en/monitor/detail/-/content/boost-fuer-die-verteidigungsindustrie>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Luiz Gustavo Carlos holds a master's degree in Public Policy on Human Rights from the Center for Public Policy on Human Rights at the Federal University of Rio de Janeiro (NEPP-DH/UFRJ). He completed his undergraduate degree in International Relations at the Institute of International Relations and Defense at the Federal University of Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). In addition, Luiz serves as Project Coordinator at the Konrad Adenauer Foundation, responsible for the Forte International Security Conference.

O tariffação de Trump: efeitos para o Brasil e o acordo Mercosul-União Europeia

Lia Valls Pereira

O artigo analisa os principais pontos da política de comércio exterior inaugurada por Trump, em especial o tema do “tariffação” e seus impactos sobre o comércio do Brasil. Também são apresentados os possíveis reflexos dessas medidas nas relações entre o Brasil e a União Europeia e no acordo Mercosul-União Europeia.

No dia 6 de dezembro de 2024, foi anunciada a conclusão das negociações do Acordo de Parceria entre o Mercosul e a União Europeia. Os líderes do Mercosul e da União Europeia ressaltaram a importância desse acordo em um mundo no qual políticas protecionistas e a crescente fragmentação das cadeias de produção passaram a integrar o cenário econômico mundial. Não foi necessário mencionar a origem do aumento do grau de risco, uma vez que as declarações do recém-eleito presidente dos Estados Unidos não deixavam margem para dúvidas quanto às suas intenções.

No dia 3 de março, o Presidente Trump apresentou ao Congresso a “Agenda de Política de Comércio para 2025”. Segundo o documento, as diretrizes da política de comércio exterior visam restaurar a manufatura do país, considerada a fonte de riqueza da classe média americana, e garantir que o país não dependa de cadeias globais de produção que possam ameaçar a sua segurança.¹ Observa-se, entretanto, que, com

1 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/march/us-trade-representative-announces-2025-trade-policy-agenda>

o avanço da automação, a manufatura emprega pouco, e os empregos são gerados principalmente no setor de serviços. Além disso, muitas cadeias de produção estão globalizadas, de modo que trazer todas as fábricas para os Estados Unidos não apenas seria uma tarefa de vários anos, como geraria aumento de custos, elevação de preços e queda de produtividade. Ainda assim, essa é a política adotada pelo presidente Trump.

O “tarifaço”

No primeiro governo do Presidente Trump (2017-2020), estiveram em evidência questões como a restauração da manufatura dos Estados Unidos, a migração, a proteção de setores considerados de segurança nacional e com fortes lobbies, como a siderurgia, e a escolha da China como principal alvo da política comercial. Medidas foram tomadas com base na legislação comercial dos Estados Unidos, incluindo: a Seção 232, que trata dos efeitos de importações que possam ameaçar a segurança nacional; o instrumento das cláusulas de salvaguarda; e a Seção 301, que confere ao Executivo o poder de impor medidas de retaliação unilaterais caso a investigação realizada pelo *United States Trade Representative* (Escritório de Representante Comercial dos Estados Unidos) conclua que interesses de empresas e/ou cidadãos norte-americanos estejam sendo negativamente afetados em territórios estrangeiros. O governo Trump 2.0 (2025-2028) intensifica o uso de medidas de proteção, que passam a englobar todos os parceiros, independentemente de sua relevância para o comércio dos Estados Unidos.

No dia 12 de março, o governo Trump 2.0 anunciou a imposição de uma tarifa de importação de caráter multilateral de 25% sobre produtos siderúrgicos e de alumínio, que foi elevada para 50% em junho.

No dia 2 de abril, foi invocada a “Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional”, de 1977 (IEEPA) para lidar com a emergência nacional representada pelo grande e persistente déficit comercial, impulsionado pela ausência de reciprocidade nas relações comerciais e

por outras políticas prejudiciais, como manipulação cambial e elevados impostos sobre valor agregado (IVA) praticados por outros países”.²

Com base no IEEPA, o presidente Trump anunciou a imposição de “tarifas de importação de reciprocidade”. A motivação seria o elevado déficit comercial dos Estados Unidos, que em 2024 atingiu cerca de US\$ 1,3 trilhão. A estimativa das tarifas recíprocas teria sido calculada em função do tamanho dos déficits das balanças comerciais bilaterais dos Estados Unidos com seus parceiros. A tarifa da China foi estimada em 67%, a do Vietnã em 90%, da União Europeia em 39%, e, em um “ato de boa vontade”, segundo Trump, seria aplicada cerca da metade da tarifa de reciprocidade. Foi anunciado que a tarifa de importação mínima a ser aplicada pelos Estados Unidos seria de 10%. Na América do Sul, exceto Venezuela e Guiana, todos os países receberam a tarifa adicional de 10%, que foi o caso do Brasil.³

No dia 8 de abril, Trump suspendeu as tarifas recíprocas superiores a 10% por 90 dias, exceto para a China. No entanto, após uma escalada tarifária entre os dois países, foi anunciada uma trégua. Após o adiamento, as tarifas finalmente entraram em vigor no dia 7 de agosto, exceto para a China que recebeu nova prorrogação para negociação.

Além das tarifas de reciprocidade e das tarifas sobre os produtos de alumínio e aço, passaram a ser taxadas em 50% as importações de cobre, e em 25% as de automóveis e suas partes.

Ao impor tarifas unilateralmente, o governo Trump mostra que as regras da OMC não disciplinam a política de comércio exterior do país. A imposição unilateral pode ser interpretada como uma “sanção comercial” e rompe com o compromisso de não praticar tarifas acima do teto imposto pelas tarifas de importação (tarifas consolidadas) que cada país

2 <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>

3 A fonte de informações sobre as tarifas de importação anunciadas pelo presidente Trump são as Ordens Executivas disponíveis em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-orders/>

deposita na Organização Mundial do Comércio (OMC). Observa-se que a volatilidade cambial, em maior ou menor intensidade, exceto em momentos de crise, é algo com o qual os operadores de comércio exterior sabem lidar por meio do uso de instrumentos financeiros para minimizar riscos. No entanto, os anúncios de aumentos tarifários seguidos de recuos, via adiamentos do início das medidas e/ou mudanças na abrangência dos produtos, é novidade. As tarifas de importações passaram a ser instáveis no governo Trump 2.0, resultando em incerteza e imprevisibilidade no comércio, que requer um padrão mínimo de regras aplicáveis de forma multilateral.

O governo Trump também usa as tarifas como instrumento de pressão para alcançar outros objetivos, como no caso do fentanil (drogas) e da migração nos embates com o Canadá e o México. Ressalta-se que, ao utilizar as tarifas como instrumento, o governo Trump rompe unilateralmente o acordo de livre comércio com esses dois países. Ademais, o poder de Trump se pauta na assimetria da importância do comércio bilateral para cada país. Enquanto a participação do Canadá e do México nas exportações totais dos Estados Unidos foi de 16,8% e de 16,1%, respectivamente, a participação dos Estados Unidos nas exportações desses países foi de 76% (Canadá) e 83,3% (México) em 2024.

Entre o anúncio do tarifaço e o final de julho, os EUA firmaram acordos comerciais com a União Europeia, Indonésia, Japão, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Reino Unido e Vietnã. A negociação com a China, como mencionado anteriormente, está em andamento, e foi concedida uma extensão de prazo para o México.

Alguns desses acordos ainda não foram formalmente incorporados no arcabouço jurídico dos países, podendo ser entendidos como acordos-quadro e passíveis de novas negociações. Esse é o caso, por exemplo, da União Europeia, que, além disso, ainda precisa da aprovação do Parlamento dos seus 27 membros. Os principais pontos desse acordo são⁴:

4 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_1930

1. Estabelecer um teto tarifário único e abrangente de 15% para os produtos da UE nos EUA;
2. O teto de 15% se aplica a carros e peças automotivas, atualmente sujeitos a tarifas de até 25%;
3. A partir de 1º de agosto de 2025, as tarifas dos EUA sobre aeronaves e peças de aeronaves da UE, certos produtos químicos, certos medicamentos genéricos e recursos naturais retornarão aos níveis anteriores a janeiro;
4. Negociação de cotas para aço, alumínio e cobre;
5. A UE pretende adquirir gás natural liquefeito, petróleo e produtos de energia nuclear dos EUA, com uma aquisição estimada em US\$ 750 bilhões nos próximos três anos, contribuindo para substituir o gás e o petróleo russos no mercado da UE. A UE também pretende comprar chips de IA no valor de € 40 bilhões, essenciais para manter a sua vantagem tecnológica;
6. Promover e facilitar investimentos mútuos em ambos os lados do Atlântico. Empresas da UE expressaram interesse em investir pelo menos US\$ 600 bilhões em vários setores nos EUA até 2029.

Observa-se que a não formalização de alguns desses acordos tem gerado ruído sobre as negociações. No caso do Japão, Coreia do Sul e União Europeia, os países informam que a redução das tarifas de importação sobre automóveis e partes, que havia sido flexibilizada para esses mercados, ainda não está vigorando. O Reino Unido, que teria obtido a concessão de tarifas zero para produtos de aço, também reclama.⁵

Os acordos de Trump não são negociações comerciais, nas quais há troca de concessões. O governo Trump estabeleceu elevações unilaterais de tarifas e, a partir desse quadro, os países passaram a fazer concessões para não serem atingidos pelas “tarifas de reciprocidade”. Além

5 Publicado no jornal O Globo em 18/08, “Cresce mal-estar nos países que fecharam acordo com EUA”.

das negociações sobre tarifas, chama atenção a promessa de aumento de investimentos e de compras de chips e petróleo no acordo com a União Europeia. No caso de investimentos, a preocupação central é assegurar que as empresas se sintam seguras para investir nos Estados Unidos em um cenário marcado por incertezas e volatilidade de regras. O acordo com o Japão também inclui uma promessa de investimentos da ordem de us\$ 550 bilhões.

Ressalta-se o caso do Vietnã, que conseguiu baixar a tarifa de 46% para 20%. No entanto, há uma zona nebulosa, pois mercadorias originárias de outros países e que são comercializadas via Vietnã para os Estados Unidos estarão sujeitas a uma tarifa de 40%. Segundo Liuima, as exportações do Vietnã para os Estados Unidos não perdem totalmente a sua competitividade, reduzindo a imprevisibilidade para os produtores locais. A hipótese é que a China terá um imposto de importação maior, o que favoreceria o Vietnã.⁶

Essa observação ilustra que, ao taxar países com diferentes alíquotas de importação, o cálculo da competitividade dos produtos no mercado dos Estados Unidos fica mais complexo, especialmente antes dos acordos assinados e supondo que não mudem.

No dia 1º de agosto, Trump anunciou as tarifas finais para 94 países, que entraram em vigor no dia 7 de agosto, com as exceções já mencionadas.

O caso do Brasil

Trump não considerou a Tarifa Externa Comum do Mercosul para a imposição do tarifaço. Admite-se que o Mercosul é uma união aduaneira imperfeita, mas esse aspecto não fez parte das considerações para o tarifaço. No dia 2 de abril, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil foram ta-

6 Justinas Liuima. *US-Vietnam Trade Deal: Key Things to Know*. Euromonitor International, 24/07/2025. <https://www.euromonitor.com/article/us-vietnam-trade-deal-key-things-to-know>.

xadas em 10%.⁷ Esse percentual corresponde à tarifa mínima nessa nova estruturação da política de comércio exterior de Trump. Observa-se que os 10% são adicionadas às tarifas vigentes. Essas tarifas foram mantidas no anúncio final do dia primeiro de agosto, exceto para o Brasil.

A participação dos Estados Unidos nas importações brasileiras caiu de 22,7% para 15,5% entre 2000 e 2024. O mesmo ocorreu com a União Europeia, com queda de 24,7% para 18,0%. Em contrapartida, a China aumentou sua participação de 2,1% para 24,2%, nesse mesmo período. Mesmo com a queda de participação das importações dos EUA, o Brasil vem registrando déficits consecutivos com aquele país, desde 2009. No período de janeiro a julho de 2025, o déficit foi de US\$ 2,3 bilhões. No caso das exportações, o mesmo movimento ocorreu. Em 2024, a participação da China foi de 29,1%, da União Europeia de 14,4% e dos Estados Unidos de 12,0%.

No dia 9 de julho, Trump enviou uma carta ao presidente do Brasil anunciando a imposição de uma tarifa adicional de 40% sobre os produtos brasileiros, ou seja, a tarifa de importação dos Estados Unidos incidente sobre as exportações brasileiras passaria para 50%. No dia 15 de julho, o USTR abriu uma investigação sob a égide da seção 301 sobre práticas referentes ao comércio digital e pagamentos eletrônicos, tarifas preferenciais, corrupção, direitos de propriedade intelectual, etanol e desmatamento ilegal.

No caso da seção 301, está prevista uma audiência pública em 3 de setembro, antes da qual o Brasil poderá apresentar suas alegações de defesa. É, em princípio, uma investigação técnica, mas a decisão final é de competência exclusiva do USTR. Chamou atenção, embora não tenha sido explicitado, a questão do pagamento eletrônico na plataforma PIX, criada pelo Banco Central, que facilita pagamentos entre bancos dife-

7 <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>

rentes. Também foram citadas tarifas preferenciais previstas em acordos comerciais dos quais o Brasil, como membro do Mercosul, participa. Os temas da corrupção e do desmatamento também foram mencionados, em um momento em que os Estados Unidos saíram do Acordo de Paris, que é a referência multilateral para negociações sobre a mudança climática. No caso do etanol, a questão é a tarifa de importação que o Brasil impõe de 18%, enquanto os Estados Unidos taxam as importações desse produto em 2,5%.

A Ordem Executiva confirmando o adicional de 40% foi publicada em 30 de julho. As alegações do documento referem-se a temas que fogem ao escopo do executivo e são de natureza política. Na primeira seção, afirma-se que as práticas brasileiras ameaçam a segurança nacional, a política externa e a economia dos Estados Unidos. São citados o julgamento do ex-presidente Jair Bolsonaro, a atuação do Supremo Tribunal Federal, a regulação das plataformas digitais, e os pagamentos eletrônicos como provas da discriminação contra a atuação de empresas dos Estados Unidos e da violação dos direitos humanos no tema do julgamento.

É confirmada a alíquota de importação adicional de 40%, mas são indicados cerca de 700 produtos que ficam isentos desse adicional. A Secretaria de Comércio Exterior fez uma estimativa do impacto dessas medidas com os dados do comércio de 2024.⁸

Como mostra a Tabela 1, 44,6% das exportações estariam isentas, e 19,5% estariam sujeitas às tarifas que incidem sobre a maior parte dos países, exceto aqueles que nos acordos conseguiram exceções. Estão nesse grupo: automóveis e suas partes (25% de tarifas) e aço, alumínio e cobre (50% de tarifa). No entanto, como mencionado anteriormente, trata-se de uma estimativa preliminar.

8 Os percentuais são estimativas preliminares. O sistema de classificação das mercadorias no comércio mundial segue o Sistema Harmonizado, que é igual para todos nos seis primeiros dígitos. A partir daí, cada país pode detalhar a descrição acrescentando mais dígitos. Nos Estados Unidos, a classificação vai até 10 dígitos e no Brasil vai até 8 dígitos.

TABELA 1. Estimativa do impacto do tarifaço nas exportações do Brasil

Categoria	Valor (US\$ bilhões)	Participação (%)
Produtos sujeitos à ordem executiva de 30/07 (tarifa adicional de 10% + 40%)	14,5	35,90%
Produtos na lista de exceções (tarifa adicional de até 10%)	18	44,60%
Produtos sujeitos a tarifas específicas, aplicadas a todos os países	7,9	19,50%
Total	40,4	100%

Fonte e elaboração; Secretaria de Comércio Exterior/MDIC

Reproduzido de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-07/tarifaco-exclui->

Fizemos um exercício com base na seleção dos 30 principais produtos exportados pelo Brasil para os Estados Unidos no período de janeiro a julho de 2025. Esses produtos representaram 65,3% da pauta bilateral nesse período, e 7,8% do total das exportações brasileiras. Desses 30 produtos, 18 não têm isenções tarifárias, e 14 apresentam percentuais de dependência que variam de 29,7% a 96,1%, como parcela das vendas para os Estados Unidos em relação às suas vendas externas totais.

Se considerarmos o total da pauta dos produtos não isentos, o percentual com dependência de 30% ou mais do mercado dos Estados Unidos representam 13,3% dessa pauta. No entanto, esse não é o único critério para avaliar a vulnerabilidade, pois o grau de dificuldade para diversificar mercados varia entre os setores e produtos. Alguns produtos que não estão entre os 30 principais, como calçados, mel e frutas, têm no mercado dos Estados Unidos um dos seus principais destinos e, em geral, são produzidos por pequenas empresas.⁹

Artigo de Barreto e Freitas analisou o impacto do tarifaço por regiões brasileiras.¹⁰ Os autores concluem “as isenções tarifárias concedidas pelos Estados Unidos provocaram uma reorganização parcial do

9 Ver ICOMEX, edição de agosto de 2025. <https://portalibre.fgv.br/ultima-divulgacao/68?origem=pagind-icomex>

10 *Tarifaço de Trump e seus impactos regionais*. Flávio Ataliba Barreto e Thiago de Araújo Freitas. Publicado em 06/08/2025 em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/tarifaco-de-trump-e-seus-impactos-regionais>

mapa de vulnerabilidade regional brasileiro”. As regiões Centro-Oeste e Sudeste foram as mais beneficiadas relativamente, recebendo mais isenções para commodities de alto valor agregado. Já o Nordeste e o Norte, com exportações de produtos de baixo valor agregado e intensivos em trabalho, foram as mais prejudicadas.

Para o Brasil, os canais para iniciar negociações permanecem paralisados até o momento que escrevemos este artigo. Além disso, a inclusão de temas de caráter político e que estão sob a égide do judiciário nas alegações sobre o tarifaço, dificultam ainda mais as negociações. O governo brasileiro lançou um programa voltado em especial para as pequenas e médias empresas. Serão concedidas linhas de crédito de R\$ 30 bilhões, aporte para os fundos garantidores de exportações de R\$ 4,5 bilhões, diferimento de tributos federais no valor de R\$ 5 bilhões, prorrogação do prazo do regime de drawback e direcionamento de compras governamentais para setores sensíveis, como alimentos perecíveis.¹¹ Além disso, o governo continuará empenhado em abrir negociações, procurar novos mercados e fechar novos acordos comerciais, mantendo seu compromisso com o multilateralismo.

O auxílio, como instrumento temporário, é bem-vindo. No entanto, é preciso avaliar caso a caso para garantir que os recursos sejam direcionados aos setores mais expostos aos efeitos negativos do tarifaço.

A realização de acordos que promovam a abertura de mercados entre países a fim de isolar o ímpeto do tarifaço de Trump, é uma diretriz interessante, mas, ao que parece, a estratégia de Trump de privilegiar acordos bilaterais divide e dificulta a cooperação em negociações multilaterais de abertura de mercados.

11 Drawback: restituição ao exportador dos impostos alfandegários cobrados pela importação da matéria-prima utilizada na fabricação do produto exportado.

O acordo Mercosul-União Europeia e o Brasil

A política comercial de Trump trouxe imprevisibilidade e incertezas para a economia global. Não se trata apenas do custo associado ao tariffação, mas também do impacto na organização dos fluxos de comércio e investimentos e na ordem internacional criada após a Segunda Grande Guerra.

Demandas por transformação dessa ordem no campo econômico e, em especial na área de comércio, já estavam presentes desde o final dos anos 2010. Os impasses e a paralisação das negociações da Rodada Doha ilustram essa questão.¹² O principal desafio consistia em como acomodar e preservar regras multilaterais em um mundo marcado pela ascensão de países, em especial a China, cujas diretrizes nem sempre eram interpretadas como condizentes com as normas da OMC. O programa de Trump não está voltado para a conciliação ou a construção de um sistema multilateral negociado. Ao discriminar as tarifas por países, sem acordos comerciais prévios reconhecidos pela OMC, os Estados Unidos buscam centralizar o novo desenho da geopolítica dos fluxos comerciais e de investimentos.

Nesse contexto, iremos analisar o acordo Mercosul-União Europeia, com ênfase no Brasil. Primeiro, um dos objetivos centrais da agenda comercial brasileira, assim como de outros países, é a busca por novos mercados e a diversificação e intensificação das relações com os parceiros. O Brasil possui acordos em vigor com todos os países da América do Sul, Israel, Palestina, Índia, Egito, México e União Aduaneira da África do Sul. O grau de cobertura de mercadorias varia entre os acordos, e alguns são bem restritos. Além disso, a maioria se concentra apenas em temas de acesso a mercados, exceto alguns com países da América do Sul.

12 Ver *Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI*. Lia B. Valls Pereira (2021). *Policy paper* integrante do projeto CEBRI-KAS sobre o multilateralismo. Disponível em www.cebri.org.br

Além do acordo com a União Europeia, foram finalizadas negociações com a EFTA (*European Free Trade Agreement*). O acordo com Singapura foi finalizado e encontra-se em processo de internalização no arcabouço doméstico de cada país. Estão em negociação acordos com Vietnã, Líbano, Coreia do Sul, Indonésia, Emirados Árabes Unidos e Canadá. Avaliar até que ponto as exportações brasileiras poderão ser direcionadas para esses mercados exige uma pesquisa mais abrangente.

Selecionamos as 18 exportações, entre as 30 principais exportações brasileiras para os Estados Unidos que não foram isentas e as comparamos com o desempenho para o mercado da União Europeia.

TABELA 2..AS 18 principais exportações não isentas para os Estados Unidos e comparação com o desempenho na União Europeia: jan-julho 2025

Sistema Harmonizado	Descrição do produto	Part % do produto nas exp. totais para a U E	Part % do produto nas exp.totais para os EUA	Part % dos EUA nas exp.totais do produto	Part % da U E nas exp.totais do produto
720712	<i>Outros produtos semimanufaturados, de ferro ou aços</i>	0,7	7,2	81,1	9,8
090111	<i>Café não torrado, não descafeinado</i>	13,6	5,5	15,8	47,0
020230	Carnes de bovino, desossadas, congeladas	0,9	3,3	11,4	3,8
722490	Produtos semimanufaturados, de outras ligas de aços	0,0	2,0	96,1	1,0
850423	Transformadores de dielétrico líquido, de potência	0,0	1,4	88,0	1,8
150210	Sebo de bovinos, ovinos ou caprinos	0,0	1,3	97,3	0,0
160250	Preparações alimentícias e conservas, de bovinos	0,1	1,2	65,0	8,7
842951	Carregadoras e pás carregadoras,	0,0	1,1	60,3	2,3
842911	Bulldozers e angledozers, de lagartas, autopropulsores	0,1	1,0	60,0	5,1
440910	Madeira de coníferas, perfilada	0,0	0,8	98,0	0,6

Sistema Harmo-nizado	Descrição do produto	Part % do produto nas exp. totais para a U E	Part % do produto nas exp. totais para os EUA	Part % dos EUA nas exp. totais do produto	Part % da U E nas exp. totais do produto
200919	Outros sucos de laranjas, não fermentados	1,5	0,8	29,7	69,9
441829	Outras portas e seus caixilhos e soleiras	0,0	0,7	88,8	1,7
441239	<i>Outras madeiras compensadas constituídas por folhas de madeira</i>	0,6	0,7	35,4	37,6
840999	Outras partes para motores diesel ou semidiesel	0,5	0,7	30,7	25,5
440711	Madeira serrada ou fendida longitudinalmente	0,0	0,7	40,5	2,5
240120	<i>Fumo não manufaturado</i>	1,9	0,6	9,8	35,1
842920	Niveladores	0,1	0,6	47,1	6,8
210111	Extratos, essências e concentrados de café	0,3	0,6	21,4	13,9

Obs: Em *itálico*, produtos que estão entre os 30 principais exportados para a União Europeia. Elaboração da autora.

Fonte: SISCOMEX /Secretaria de Comércio Exterior /MDIC e ICOMEX.

Quatro produtos – fumo, café, outros produtos de madeira e outros manufaturados de aço – já estão entre os 30 principais produtos exportados pelo Brasil para a União Europeia. No campo do comércio, seria interessante fazer um mapeamento das oportunidades para o Brasil, considerando como referência as concessões tarifárias previstas no acordo Mercosul-União Europeia.

Lembramos que o acordo é amplo, englobando temas de serviços, questões associadas ao desenvolvimento sustentável, investimentos, entre outros, e cria um arcabouço institucional transparente nas relações entre os dois blocos. Trata-se do primeiro acordo de caráter amplo realizado pelo Mercosul com uma região de economias desenvolvidas. Além disso, indica que a integração com os mercados é compatível com a estratégia de fortalecimento da indústria nacional, do ponto de vista brasileiro.

Considerações Finais

O fortalecimento do bloco Mercosul depende dos governos em exercício, uma vez que a agenda presidencial tem peso relevante nos rumos da integração. No momento, com a presidência do bloco, o Brasil tem declarado interesse em viabilizar a entrada em vigor do acordo com a UE. Seria uma sinalização relevante em um momento em que muitos países estão procurando se “defender do tarifaço” de Trump. Enquanto os Estados Unidos representam 12% das exportações brasileiras, a participação do Brasil nas exportações dos Estados Unidos é de aproximadamente 2,2%, e nas importações de 1,4%. Sob esse prisma, a solução possível é insistir nas negociações, pois retaliações não teriam eficácia e poderiam prejudicar a economia doméstica. Chama atenção que os produtos brasileiros isentos do tarifaço coincidam com os interesses das multinacionais americanas presentes no Brasil e de setores importadores dos Estados Unidos. Desse modo, uma diretriz importante poderia ser firmar parcerias com as empresas dos Estados Unidos que tenham negócios com o Brasil.

União Europeia e Brasil podem desenvolver uma agenda para identificar produtos que poderiam compensar o tarifaço de Trump, propondo parcerias para criar e/ou intensificar cadeias de produção. O mesmo se aplica a agendas comuns, como na área de mudanças climáticas. Nesse momento, é importante que União Europeia e Mercosul reforcem a importância do sistema multilateral, mesmo que sob novas bases, como o crescimento dos acordos plurilaterais na OMC. Da mesma forma que Brasil e União Europeia são signatários do Comitê de Apelação Temporário do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, atualmente paralisado pela atuação dos Estados Unidos, é necessário avançar em propostas para novos temas que exijam um mínimo de coordenação e cooperação internacional. O comércio internacional requer regras.

A fragmentação do mundo, que Trump indiretamente promove, constitui fator de instabilidade para a economia mundial. A União

Europeia e os parceiros do Mercosul que comungam com a defesa do sistema multilateral devem procurar criar condições para a volta das negociações e o restabelecimento de regras no campo multilateral.

Trump's Tariff Surge: Implications for Brazil and the Mercosur-European Union Agreement

Lia Valls Pereira

The article analyzes the main aspects of the trade policy introduced by Trump, with particular emphasis on the “tariff surge” and its impacts on Brazil’s trade. It further considers the potential repercussions of these measures for Brazil–European Union relations and for the Mercosur–European Union agreement.

On December 6, 2024, the conclusion of negotiations for the Partnership Agreement between Mercosur and the European Union was announced. The leaders of both blocs emphasized the importance of this agreement in a global context increasingly marked by protectionist policies and the growing fragmentation of production chains. There was no need to specify the source of the heightened level of risk, as the statements of the newly elected President of the United States left little doubt about his intentions.

On March 3, President Trump presented to Congress the “2025 Trade Policy Agenda.” According to the document, the guidelines of trade policy seek to restore the country’s manufacturing sector – considered the source of wealth for the American middle class – and to ensure that the United States does not rely on global production chains that could threaten its security¹. It is worth noting, however,

1 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/march/us-trade-representative-announces-2025-trade-policy-agenda>

that with the advance of automation, manufacturing generates relatively few jobs, while employment growth occurs primarily in the services sector. Furthermore, many production chains are globalized, implying that bringing all factories back to the United States would not only take several years but also entail higher costs, rising prices, and declining productivity. Nevertheless, this remains the policy pursued by President Trump.

The “tariff surge”

During President Trump’s first term (2017–2020), issues such as the restoration of U.S. manufacturing, migration, the protection of sectors considered vital to national security and heavily lobbied, such as steel, and the designation of China as the primary target of trade policy came to the forefront. Measures were implemented under U.S. trade legislation, including Section 232, which addresses the effects of imports that may threaten national security; the safeguard clauses instrument; and Section 301, which grants the Executive branch the authority to impose unilateral retaliatory measures if an investigation conducted by the United States Trade Representative (USTR) concludes that the interests of U.S. companies and/or citizens are being adversely affected abroad. The Trump 2.0 administration (2025–2028) intensifies the use of protective measures, which now extend to all trading partners, regardless of their significance to U.S. commerce.

On March 12, the Trump 2.0 administration announced the imposition of a multilateral import tariff of 25% on steel and aluminum products, which was subsequently raised to 50% in June.

On April 2, the “International Emergency Economic Powers Act” of 1977 (IEEPA) was invoked to address the national emergency posed by the large and persistent trade deficit, driven by the lack of reciprocity in trade relations and other detrimental policies, such as curren-

cy manipulation and high value-added taxes (VAT) imposed by other countries.²

Based on the IEEPA, President Trump announced the imposition of “reciprocal import tariffs.” The rationale was the United States’ large trade deficit, which reached approximately USD 1.3 trillion in 2024. The reciprocal tariffs were reportedly calculated according to the size of the bilateral trade deficits the United States had with its partners. The tariff was estimated at 67% for China, 90% for Vietnam, and 39% for the European Union, while, as an “act of goodwill,” according to Trump, roughly half of the reciprocal tariff would be applied. It was also announced that the minimum import tariff imposed by the United States would be 10%. In South America, with the exception of Venezuela and Guyana, all countries received the additional 10% tariff, including Brazil.³

On April 8, Trump suspended reciprocal tariffs above 10% for 90 days, with the exception of China. However, following a tariff escalation between the two countries, a truce was announced. After the postponement, the tariffs finally came into effect on August 7, except for China, which received a further extension for negotiations.

In addition to the reciprocal tariffs and the tariffs on steel and aluminum products, imports of copper were taxed at 50%, and automobiles and their parts at 25%.

By unilaterally imposing tariffs, the Trump administration demonstrates that WTO rules do not govern U.S. trade policy. Such unilateral actions can be interpreted as “trade sanctions” and contravene the commitment not to exceed the ceiling set by the import tariffs (bound

2 <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>

3 The source of information on the import tariffs announced by President Trump is the Executive Orders available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-orders/>

tariffs) that each country notifies to the World Trade Organization (WTO). It should be noted that exchange rate volatility, to varying degrees except during crises, is something foreign trade operators can manage through financial instruments to mitigate risk. However, announcements of tariff increases followed by reversals, through postponements of implementation and/or changes in the scope of products, are unprecedented. Under Trump 2.0, import tariffs have become unstable, resulting in uncertainty and unpredictability in trade, which requires a minimum standard of rules applied multilaterally.

The Trump administration also employs tariffs as a pressure tool to achieve other objectives, as seen in disputes with Canada and Mexico over fentanyl (drugs) and migration. Notably, by using tariffs in this manner, the administration unilaterally breaches the free trade agreements with these two countries. Moreover, Trump's leverage relies on the asymmetry in the importance of bilateral trade for each country. While Canada and Mexico accounted for 16.8% and 16.1% of total U.S. exports, respectively, the United States represented 76% of Canada's exports and 83.3% of Mexico's exports in 2024.

Between the announcement of the "tariff surge" and the end of July, the United States concluded trade agreements with the European Union, Indonesia, Japan, Pakistan, the Philippines, South Korea, the United Kingdom, and Vietnam. Negotiations with China, as previously noted, are ongoing, and an extension was granted for Mexico.

Some of these agreements have not yet been formally incorporated into the legal frameworks of the respective countries and can be understood as framework agreements, subject to further negotiations. This is the case, for example, of the European Union, which additionally requires the approval of the parliaments of its 27 member states. The main points of this agreement are⁴:

4 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_1930

1. Establish a single, comprehensive tariff ceiling of 15% for EU products in the U.S.;
2. The 15% ceiling applies to cars and automotive parts, which are currently subject to tariffs of up to 25%;
3. As of August 1, 2025, U.S. tariffs on aircraft and aircraft parts from the EU, certain chemicals, certain generic medicines, and natural resources will revert to pre-January levels;
4. Quota negotiations for steel, aluminum, and copper;
5. The EU intends to purchase liquefied natural gas, oil, and nuclear energy products from the U.S., with estimated acquisitions of USD 750 billion over the next three years, contributing to the replacement of Russian gas and oil in the EU market. The EU also plans to purchase AI chips worth €40 billion, essential for maintaining its technological edge;
6. Promote and facilitate mutual investments on both sides of the Atlantic. EU companies have expressed interest in investing at least USD 600 billion in various sectors in the U.S. by 2029.

It is noteworthy that the lack of formalization of some of these agreements has generated uncertainty in the negotiations. In the cases of Japan, South Korea, and the European Union, the countries report that the reduction of import tariffs on automobiles and parts (which had been promised for these markets) has not yet come into effect. The United Kingdom, which had reportedly secured zero tariffs on steel products, has also raised concerns.⁵

Trump's agreements are not traditional trade negotiations, in which concessions are exchanged. Instead, the Trump administration established unilateral tariff increases, within which countries began making concessions to avoid being affected by the "reciprocity tariffs." Beyond

5 Published in O Globo on 08/18, "Cresce mal-estar nos países que fecharam acordo com EUA".

tariff negotiations, the commitments to increased investments and purchases of chips and oil in the agreement with the European Union are particularly notable. Regarding investments, the central concern is to ensure that companies feel secure investing in the United States amid a scenario marked by uncertainty and regulatory volatility. The agreement with Japan also includes a commitment to investments of approximately USD 550 billion.

The case of Vietnam is noteworthy, as it managed to reduce its tariff from 46% to 20%. However, there remains a gray area, since goods originating from other countries and routed through Vietnam to the United States will be subject to a 40% tariff. According to Liuima, Vietnam's exports to the United States do not entirely lose their competitiveness, thereby reducing unpredictability for local producers. The assumption is that China will face a higher import tax, which would benefit Vietnam.⁶

This example illustrates that by taxing countries at different import rates, the calculation of product competitiveness in the U.S. market becomes more complex, particularly prior to the signing of agreements and assuming these rates remain unchanged. On August 1, Trump announced the final tariffs for 94 countries, which came into effect on August 7, with the previously mentioned exceptions.

The case of Brazil

Trump did not take the Mercosur Common External Tariff into account when imposing the “tariff surge.” While Mercosur is acknowledged as an imperfect customs union, this aspect was not considered in the tariff decisions. On April 2, Argentina, Uruguay, Paraguay, and

6 Justinas Liuima. *US-Vietnam Trade Deal: Key Things to Know*. Euromonitor International, 24/07/2025. <https://www.euromonitor.com/article/us-vietnam-trade-deal-key-things-to-know>.

Brazil were subjected to a 10% tariff⁷, corresponding to the minimum rate in this new structure of Trump's trade policy. It should be noted that this 10% is applied on top of existing tariffs. These tariffs were maintained in the final announcement on August 1, except for Brazil.

The United States' share of Brazilian imports fell from 22.7% to 15.5% between 2000 and 2024. A similar trend occurred with the European Union, whose share dropped from 24.7% to 18.0%. In contrast, China increased its share from 2.1% to 24.2% over the same period. Despite the decline in U.S. import share, Brazil has been running consecutive trade deficits with the United States since 2009. From January to July 2025, the deficit amounted to USD 2.3 billion. A similar pattern is observed in exports: in 2024, China accounted for 29.1%, the European Union 14.4%, and the United States 12.0%.

On July 9, Trump sent a letter to the President of Brazil announcing the imposition of an additional 40% tariff on Brazilian products, meaning that the U.S. import tariff on Brazilian exports would rise to 50%. On July 15, the U.S. Trade Representative (USTR) launched an investigation under Section 301 regarding practices related to digital trade and electronic payments, preferential tariffs, corruption, intellectual property rights, ethanol, and illegal deforestation.

In the case of Section 301, a public hearing is scheduled for September 3, prior to which Brazil may present its defense arguments. In principle, it is a technical investigation, but the final decision rests exclusively with the U.S. Trade Representative (USTR). Notably, although not explicitly stated, the issue of electronic payments on the PIX platform – created by the Central Bank to facilitate interbank payments – was highlighted. Preferential tariffs established under trade agreements in which Brazil participates as a Mercosur member were also mentioned. Issues of cor-

7 <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>

ruption and deforestation were cited as well, at a time when the United States had withdrawn from the Paris Agreement, the multilateral reference for climate change negotiations. Regarding ethanol, the concern relates to Brazil's 18% import tariff, compared to the 2.5% tariff imposed by the United States on imports of this product.

The Executive Order confirming the additional 40% tariff was published on July 30. The arguments presented in the document concern issues beyond the Executive's legal scope and are largely political in nature. In its first section, it asserts that Brazilian practices threaten U.S. national security, foreign policy, and the economy. The document cites the trial of former President Jair Bolsonaro, actions by the Supreme Federal Court, regulation of digital platforms, and electronic payments as evidence of discrimination against U.S. companies' operations and alleged violations of human rights in the context of the trial.

The additional 40% import tariff has been confirmed, but approximately 700 products are indicated as exempt from this surcharge. The Secretariat of Foreign Trade estimated the impact of these measures using 2024 trade data.⁸

As shown in Table 1, 44.6% of exports would be exempt, while 19.5% would be subject to tariffs that apply to most countries, except for those that obtained exemptions through agreements. This group includes automobiles and their parts (25% tariffs) and steel, aluminum, and copper (50% tariffs). However, as noted earlier, these figures are preliminary estimates

8 The percentages are preliminary estimates. The global merchandise classification system follows the Harmonized System, which is uniform for all countries up to the first six digits. Beyond that, each country can provide further detail by adding more digits. In the United States, the classification extends to 10 digits, while in Brazil it goes up to 8 digits.

TABLE 1. Estimated impact of the tariff surge on Brazil's exports

Category	Value (US\$ billion)	Share (%)
Products subject to the Executive Order of July 30 (additional tariff of 10% + 40%)	14,5	35,90%
Products on the exceptions list (additional tariff of up to 10%)	18	44,60%
Products subject to specific tariffs, applied to all countries	7,9	19,50%
Total	40,4	100%

Source and elaboration: Foreign Trade Secretariat/MDIC.

Replicated from <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-07/tarifaco-exclui->

We conducted an analysis based on the 30 main products exported by Brazil to the United States between January and July 2025. These products accounted for 65.3% of the bilateral trade basket during this period and 7.8% of Brazil's total exports. Among these 30 products, 18 have no tariff exemptions, while 14 exhibit dependency levels ranging from 29.7% to 96.1%, measured as the share of their U.S. sales relative to their total external sales.

Considering the overall basket of non-exempt products, those with a dependency rate of 30% or more on the U.S. market represent 13.3% of this basket. However, this is not the only criterion for assessing vulnerability, as the degree of difficulty in diversifying markets varies across sectors and products. Some products outside the top 30, such as footwear, honey, and fruits, have the United States as one of their main destinations and are generally produced by small firms.⁹

An article by Barreto and Freitas analyzed the regional impacts of the tariff surge across Brazil.¹⁰ The authors conclude that “the tariff exemptions granted by the United States led to a partial reorganization of Brazil's regional vulnerability map.” The Midwest and Southeast re-

9 See ICOMEX, August 2025 edition. <https://portalibre.fgv.br/ultima-divulgacao/68?origem=pagind-icomex>

10 *Tarifaço de Trump e seus impactos regionais*. Flávio Ataliba Barreto e Thiago de Araújo Freitas. Publicado em 06/08/2025 em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/tarifaco-de-trump-e-seus-impactos-regionais>

gions benefited the most, as they received more exemptions for high value-added commodities. By contrast, the Northeast and North, whose exports are concentrated in low value-added, labor-intensive products, were the most negatively affected.

For Brazil, channels to initiate negotiations remain stalled as of the time of writing. Furthermore, the inclusion of political issues – under the jurisdiction of the judiciary – among the allegations surrounding the tariff surge makes negotiations even more challenging. In response, the Brazilian government launched a program particularly aimed at small and medium-sized enterprises. Measures include the provision of R\$ 30 billion in credit lines, an allocation of R\$ 4.5 billion for export guarantee funds, R\$ 5 billion in deferred federal taxes, an extension of the drawback regime, and the use of government procurement to support sensitive sectors such as perishable food products.¹¹ In parallel, the government has reaffirmed its commitment to multilateralism while pursuing new negotiations, exploring alternative markets, and seeking to conclude additional trade agreements.

While the aid program is a welcome temporary instrument, it is essential to evaluate each case individually to ensure that resources are effectively directed toward the sectors most exposed to the negative effects of the tariff surge.

Pursuing agreements that expand market access in order to offset the impact of Trump's tariff policy represents an important strategy. However, Trump's preference for bilateral agreements tends to fragment and undermine cooperation in multilateral negotiations aimed at broadening market access.

11 Drawback: reimbursement to exporters of customs duties levied on imported raw materials used in the production of exported goods.

The Mercosur-European Union agreement and Brazil

Trump's trade policy has introduced a new layer of unpredictability and uncertainty into the global economy. The issue extends beyond the immediate costs associated with the tariff surge and encompasses its broader impact on the organization of trade and investment flows, as well as on the international order established after the Second World War.

Demands for transformation of this order in the economic domain, particularly in trade, had already surfaced in the late 2010s. The deadlocks and eventual paralysis of the Doha Round negotiations illustrate this trend¹². The central challenge lay in how to accommodate and preserve multilateral rules in a world increasingly shaped by the rise of new powers, especially China, whose policies were not always perceived as consistent with WTO rules.

Trump's program, however, is not oriented toward reconciliation or the construction of a negotiated multilateral system. By discriminating tariffs across countries without prior WTO-recognized trade agreements, the United States seeks to centralize and reconfigure the geopolitical architecture of global trade and investment flows.

In this context, we turn to an analysis of the Mercosur–European Union agreement, with particular emphasis on Brazil. A central objective of Brazil's trade agenda, which is shared by many other countries, is the pursuit of new markets and the diversification and deepening of relations with its partners. At present, Brazil has agreements in force with all South American countries, as well as with Israel, Palestine, India, Egypt, Mexico, and the Southern African Customs Union. The scope of goods coverage varies across these agreements, and some remain rela-

12 See *Challenges for Building a Multilateral Trading System in the 21st Century*, Lia B. Valls Pereira (2021), policy paper under the CEBRI-KAS project on multilateralism, available at www.cebri.org.br

tively limited. Moreover, most are primarily centered on market access, with the exception of a few agreements within South America.

In addition to the agreement with the European Union, negotiations have also been concluded with EFTA (European Free Trade Association). The agreement with Singapore has likewise been finalized and is in the process of incorporation into the domestic legal frameworks of the signatories. Brazil is also engaged in ongoing negotiations with Vietnam, Lebanon, South Korea, Indonesia, the United Arab Emirates, and Canada. Assessing the extent to which Brazilian exports can be redirected to these markets requires broader and more detailed research.

To advance this discussion, we selected the 18 export products, among Brazil's 30 main exports to the United States, that did not benefit from exemptions, and compared their performance in the European Union market.

TABLE 2. Top 18 non-exempt exports to the United States and comparison with performance in the European Union: January-July 2025

Harmonized System	Product Description	Product share % in total exports to the EU	Product share % in total exports to the US	Share % of US in total product exports	Share % of EU in total product exports
720712	<i>Other semifinished products of iron or steel:</i>	0,7	7,2	81,1	9,8
090111	<i>Coffee, not roasted, non-decaffeinated</i>	13,6	5,5	15,8	47,0
020230	Meat of bovine animals, boneless, frozen	0,9	3,3	11,4	3,8
722490	Semifinished products of other alloy steel	0,0	2,0	96,1	1,0
850423	Liquid dielectric transformers, with power handling >10,000 kVA	0,0	1,4	88,0	1,8
150210	Bovine, sheep or goat tallow	0,0	1,3	97,3	0,0

Harmonized System	Product Description	Product share % in total exports to the EU	Product share % in total exports to the US	Share % of US in total product exports	Share % of EU in total product exports
160250	Food preparations and preserves of bovine animals	0,1	1,2	65,0	8,7
842951	Loaders and Front-end shovel loaders	0,0	1,1	60,3	2,3
842911	Self-propelled bulldozers, angledozers, track laying	0,1	1,0	60,0	5,1
440910	Coniferous wood, continuously shaped	0,0	0,8	98,0	0,6
200919	Other orange juices, unfermented	1,5	0,8	29,7	69,9
441829	Other doors and their frames and thresholds	0,0	0,7	88,8	1,7
441239	<i>Other plywood, with both outer plies of coniferous wood</i>	0,6	0,7	35,4	37,6
840999	Other parts for diesel or semi-diesel engines	0,5	0,7	30,7	25,5
440711	Sawed or split wood, lengthwise	0,0	0,7	40,5	2,5
240120	<i>Unmanufactured tobacco</i>	1,9	0,6	9,8	35,1
842920	Levelers	0,1	0,6	47,1	6,8
210111	Coffee extracts, essences and concentrates	0,3	0,6	21,4	13,9

Note: In italics, products that are among the top 30 exported to the European Union.

Prepared by the author.

Source: SISCOMEX / Foreign Trade Secretariat / MDIC and ICOMEX.

Four products – tobacco, coffee, other wood products, and other manufactured steel products – are already among Brazil's 30 main exports to the European Union. From a trade perspective, it would be useful to identify potential opportunities for Brazil, using the tariff concessions established under the Mercosur–European Union agreement as a reference.

It is important to note that the agreement is comprehensive, covering services, sustainable development issues, investments, and other are-

as, while establishing a transparent institutional framework for relations between the two blocs. This represents the first broad agreement negotiated by Mercosur with a region of developed economies. Moreover, it indicates that integration with these markets is compatible with Brazil's strategy of strengthening its domestic industry.

Final Remarks

The strengthening of the Mercosur bloc depends on the incumbent governments, as the presidential agenda carries significant weight in shaping the course of integration. Currently, with the bloc's presidency, Brazil has expressed interest in facilitating the entry into force of the agreement with the European Union. This would send an important signal at a time when many countries are seeking to "shield themselves from Trump's tariff surge." While the United States accounts for 12% of Brazilian exports, Brazil's share of U.S. exports is approximately 2.2%, and its share of U.S. imports is 1.4%. From this perspective, the most feasible approach is to persist in negotiations, as retaliatory measures would likely be ineffective and could harm the domestic economy. It is noteworthy that Brazilian products exempt from the tariff surge align with the interests of American multinationals operating in Brazil and with U.S. importing sectors. Accordingly, an important strategic guideline could be to establish partnerships with U.S. companies that have business interests in Brazil.

The European Union and Brazil can develop an agenda to identify products that could help offset the impact of Trump's tariff surge, proposing partnerships to create and/or strengthen production chains. The same approach applies to common agendas, such as in the area of climate change. At this juncture, it is important for the European Union and Mercosur to reinforce the significance of the multilateral system, even if under new frameworks, such as the growth of plurilateral agreements within the WTO. Just as Brazil and the European Union are signa-

tories to the Temporary Appellate Body of the WTO Dispute Settlement Mechanism – which is currently paralyzed due to U.S. actions – it is necessary to advance proposals on new topics that require a minimum level of international coordination and cooperation. International trade requires rules.

The fragmentation of the world, which Trump indirectly promotes, constitutes a source of instability for the global economy. The European Union and Mercosur partners who share a commitment to the multilateral system should seek to create conditions for the resumption of negotiations and the restoration of rules within the multilateral sphere.



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

www.kas.de/brasil