KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Brasil e Europa em um mundo em transformação: convergências estratégicas e desafios comuns

Brazil and Europe in a changing world: strategic convergences and common challenges

Série Relações Brasil-Europa

16



www.kas.de/brasil

Brasil e Europa em um mundo em transformação: convergências estratégicas e desafios comuns

Brazil and Europe in a changing world: strategic convergences and common challenges

Brasil e Europa em um mundo em transformação: convergências estratégicas e desafios comuns

Brazil and Europe in a changing world: strategic convergences and common challenges

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

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

B823 Brasil e Europa em um mundo em transformação: convergências estratégicas e desafios comuns = Brazil and Europe in a changing world: strategic convergences and common challenges [recurso eletrônico] / [organização Reinaldo J. Themoteo]. — 1. ed. — Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2026.
Dados eletrônicos (pdf). – (Série Relações Brasil-Europa ; 16).

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-89432-67-8

1. Brasil – Relações exteriores – Europa. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Ciência política. I. Themoteo, Reinaldo J.

CDD23: 327.8104

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

Sumário
Table of contents

7 **Introdução**

11 *Introduction*

Maximilian Hedrich

15 **Multilateralismo sob tensão: governança global, desafios contemporâneos e a convergência Brasil–União Europeia**

31 *Multilateralism under strain: global governance, contemporary challenges, and Brazil–European Union convergence*

Paulo Afonso Velasco Júnior

47 **O acordo Mercosul-União Europeia: condicionantes políticos e econômicos de uma negociação de longo prazo**

59 *The Mercosur–European Union agreement: political and economic determinants in a long-term negotiation*

Leandro Gavião

69 **Minerais críticos, geopolítica e resiliência das cadeias de valor: perspectivas entre Europa e Brasil**

83 *Critical minerals, geopolitics, and value chain resilience: perspectives from Europe and Brazil*

Drielli Peyer
Luis Guilherme Larizzatti Zacharias

97 **Segurança alimentar e nutricional no contexto das relações Brasil-Europa: discutindo elementos de convergência**

111 *Food and nutritional security in the context of Brazil–Europe relations: discussing elements of convergence*

Rita Inês Paetzhold Pauli

125 **Acordo Mercosul-União Europeia: limites, tensões e assimetrias nas relações birregionais**

137 *The European Union–Mercosur agreement: limits, tensions, and asymmetries in bi-regional relations*

Regiane Nitsch Bressan

Introdução

Vivemos um período de profundas transformações no cenário internacional. Mudanças geopolíticas, conflitos armados, crises climáticas e questionamentos sobre a arquitetura da governança global vêm alterando dinâmicas de poder que, em grande medida, caracterizaram a ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial. Em diferentes regiões do mundo, observa-se uma crescente busca por segurança, estabilidade e proteção de interesses estratégicos, tanto por parte dos Estados quanto das instituições multilaterais.

Essas transformações têm produzido efeitos concretos sobre as políticas nacionais e internacionais. Países que durante décadas mantiveram posturas de maior contenção militar revisam suas estratégias de defesa, ampliam investimentos no setor e reforçam mecanismos de controle de fronteiras. Ao mesmo tempo, a competição geopolítica ganha intensidade, tornando mais complexa a construção de consensos e a promoção da cooperação internacional. Em muitos casos, interesses estratégicos específicos passam a prevalecer sobre iniciativas de colaboração e sobre valores tradicionalmente compartilhados.

Nesse contexto desafiador, as relações entre o Brasil e a Europa permanecem marcadas por uma longa trajetória de diálogo, intercâmbio e cooperação. Ainda que sujeita às tensões e incertezas da conjuntura internacional, essa parceria continua oferecendo oportunidades relevantes de convergência em áreas de interesse comum. A presente edição da *Série Relações Brasil-Europa* reúne reflexões sobre algumas dessas convergências estratégicas e os desafios que as acompanham.

A guerra na Ucrânia contribuiu para acelerar a busca europeia por parceiros confiáveis em diferentes regiões do mundo, especialmente em temas relacionados à segurança econômica, ao fornecimento de recursos estratégicos e à diversificação de cadeias produtivas. Nesse contexto, a América Latina adquiriu relevância crescente para a União Europeia, tanto por seu potencial econômico quanto por sua importância política. As duas regiões compartilham o interesse em fortalecer instituições multilaterais, defender o direito internacional e preservar mecanismos de governança global capazes de responder a desafios cada vez mais complexos.

Um dos principais símbolos desse movimento de aproximação é o Acordo União Europeia-Mercosul. Resultado de mais de duas décadas de negociações, o acordo representa não apenas uma iniciativa de integração econômica, mas também um instrumento estratégico voltado à ampliação de parcerias e à diversificação das relações comerciais e produtivas. Embora sua ratificação ainda enfrente desafios políticos em alguns países europeus, o acordo evidencia o potencial de aprofundamento dos vínculos entre as duas regiões.

Outro tema de destaque é a transição energética. A crescente demanda por fontes renováveis de energia e por minerais críticos essenciais às novas tecnologias coloca a América Latina em posição estratégica. Países da região dispõem de importantes reservas de recursos necessários à produção de baterias, veículos elétricos e equipamentos voltados à descarbonização da economia. Ao mesmo tempo, a Europa busca reduzir vulnerabilidades associadas à dependência de fornecedores externos, fortalecendo parcerias com países latino-americanos em cadeias produtivas consideradas estratégicas para o futuro.

Também se observa uma convergência significativa em torno da valorização da democracia, do Estado de Direito e do fortalecimento institucional. Apesar das diferenças existentes entre os diversos países de ambas as regiões, a cooperação entre Europa e América Latina tem historicamente contemplado iniciativas voltadas ao aprimoramento da

governança pública, ao combate à corrupção, à promoção dos direitos fundamentais e ao fortalecimento das instituições democráticas.

A segurança alimentar constitui igualmente um importante eixo de cooperação. A América Latina desempenha papel de destaque na produção e exportação global de alimentos, contribuindo de forma decisiva para o abastecimento de mercados internacionais. Em um contexto marcado por preocupações crescentes com a resiliência das cadeias globais de suprimentos, a parceria com os produtores latino-americanos adquire importância estratégica para diversos países europeus.

Ao mesmo tempo, a relação entre Brasil, América Latina e Europa não está isenta de divergências. Questões ambientais, particularmente aquelas relacionadas à proteção da Amazônia, continuam a exercer influência significativa sobre o debate político europeu. Persistem, ainda, assimetrias econômicas e diferenças de percepção sobre temas centrais da agenda internacional. Além disso, o aprofundamento das relações de diversos países latino-americanos com outras potências globais adiciona novas camadas de complexidade ao relacionamento birregional.

Apesar desses desafios, os fundamentos da cooperação entre Europa e América Latina permanecem sólidos. A convergência de interesses em áreas como comércio, energia, segurança alimentar, sustentabilidade, governança global e fortalecimento democrático oferece bases consistentes para o aprofundamento da parceria nos próximos anos. É nesse contexto que os capítulos desta edição buscam contribuir para a compreensão das oportunidades, dos limites e das perspectivas que moldam as relações entre as duas regiões em um cenário internacional em constante transformação.

Maximilian Hedrich
Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Introduction

We are living through a period of profound transformation in the international landscape. Geopolitical shifts, armed conflicts, climate crises, and challenges to the global governance architecture are reshaping power dynamics that have largely characterized the international order established after World War II. Across different regions of the world, states and multilateral institutions alike are increasingly seeking security, stability, and protection of their strategic interests.

These transformations have had tangible effects on domestic and international policies. Countries that maintained more restrained military postures for decades are reassessing their defense strategies, increasing investment in the sector, and strengthening border control mechanisms. At the same time, geopolitical competition is intensifying, making consensus-building and the promotion of international cooperation more complex. In many cases, specific strategic interests are taking precedence over collaborative initiatives and traditionally shared values.

In this challenging context, relations between Brazil and Europe continue to be shaped by a long history of dialogue, exchange, and cooperation. Although subject to the tensions and uncertainties of the international landscape, this partnership continues to offer significant opportunities for convergence in areas of mutual interest. This edition of the Brazil-Europe Relations Series brings together reflections on some of these strategic areas of convergence and the challenges associated with them.

The war in Ukraine has accelerated Europe's efforts to find reliable partners across different regions of the world, particularly in areas such as economic security, access to strategic resources, and the diversification of production chains. Against this backdrop, Latin America has taken on growing importance for the European Union, not only because of its economic potential but also because of its political significance. Both regions share a commitment to strengthening multilateral institutions, upholding international law, and safeguarding global governance mechanisms capable of addressing increasingly complex challenges.

One of the most prominent symbols of this rapprochement is the European Union–Mercosur Agreement. The result of more than two decades of negotiations, the agreement represents not only an initiative for economic integration but also a strategic instrument for expanding partnerships and diversifying trade and production ties. Although its ratification continues to face political challenges in some European countries, the agreement underscores the potential to deepen ties between the two regions.

Another key area is the energy transition. Growing demand for renewable energy sources and the critical minerals essential to emerging technologies has placed Latin America in a strategic position. Countries across the region hold significant reserves of resources needed to manufacture batteries, electric vehicles, and equipment for decarbonizing the economy. At the same time, Europe is seeking to reduce vulnerabilities stemming from its reliance on external suppliers by strengthening partnerships with Latin American countries across supply chains deemed strategic for the future.

There is also significant convergence around the promotion of democracy, the rule of law, and stronger institutions. Despite differences among individual countries in both regions, cooperation between Europe and Latin America has historically included initiatives aimed at improving public governance, combating corruption, promoting fundamental rights, and strengthening democratic institutions.

Food security is another important pillar of cooperation. Latin America plays a prominent role in global food production and exports, making a decisive contribution to supplying international markets. At a time of growing concern over the resilience of global supply chains, partnerships with Latin American producers have become strategically important for several European countries.

At the same time, relations between Brazil, Latin America, and Europe are not without differences. Environmental issues, particularly those related to the protection of the Amazon, continue to play a significant role in European political debates. Economic asymmetries and differing perspectives on key issues on the international agenda also persist. Moreover, the deepening ties that several Latin American countries have forged with other global powers add further layers of complexity to relations between the two regions.

Despite these challenges, the foundations of cooperation between Europe and Latin America remain solid. Converging interests in areas such as trade, energy, food security, sustainability, global governance, and the strengthening of democracy provide a firm basis for deepening the partnership in the years ahead. It is against this backdrop that the chapters in this edition seek to contribute to a better understanding of the opportunities, limitations, and prospects shaping relations between the two regions in an ever-changing international landscape.

Maximilian Hedrich
Director of the Konrad Adenauer Foundation in Brazil

Multilateralismo sob tensão: governança global, desafios contemporâneos e a convergência Brasil–União Europeia

Paulo Afonso Velasco Júnior

A ordem internacional contemporânea vivencia um momento de transição sistêmica, marcado pelo descompasso entre uma estrutura de poder – crescentemente multipolar – e uma arquitetura de governança global ainda fortemente ancorada nos arranjos do pós-Segunda Guerra Mundial e na expansão liberal do pós-Guerra Fria. Essa assimetria expõe os limites do multilateralismo tradicional e suscita debates centrais sobre representatividade, eficácia e a atuação de potências emergentes como o Brasil.

É útil distinguir, desde o início, dois conceitos frequentemente confundidos. A multipolaridade designa a distribuição factual de capacidades materiais de poder entre múltiplos polos – Estados Unidos, China, União Europeia e potências regionais. O multilateralismo, por sua vez, constitui uma forma institucional de gerir as interações internacionais com base em regras e princípios compartilhados. Enquanto o primeiro termo descreve um dado de poder, o segundo expressa uma escolha normativa e organizativa. A crise atual decorre, em larga medida, do desencontro entre ambos.

Cabe, outrossim, delimitar o significado atribuído à noção de governança global. Sob o prisma jurídico, ela se assenta nos princípios fundamentais do direito internacional – sobressaindo a igualdade soberana entre os Estados, a vedação ao uso da força, o dever de resolver

controvérsias por meios pacíficos, o fomento e a salvaguarda dos direitos humanos e a Carta da ONU de 1945 – , além do funcionalismo e do solidarismo, isto é, da vontade (e do dever) de cooperar, e de uma linha cada vez mais tênue entre assuntos internacionais e internos. Erguida sobre tais fundamentos, a governança global atua em escala tanto universal quanto regional, articulando regras de *soft law* e de *hard law*, punições e estímulos, e acolhendo a presença de *stakeholders* e certa informalidade. Trata-se de um conceito relativamente impreciso, capaz de encobrir divergências e rivalidades entre os atores, mas que permanece em uso por falta de alternativas (Castellarin et al., 2023).

Este texto examina esse cenário desafiador a partir de três eixos. O primeiro trata do ceticismo crescente em relação às organizações internacionais e das consequências institucionais desse fenômeno. O segundo aborda o desprezo pelo direito internacional, simbolizado, por exemplo, pela invasão da Ucrânia pela Rússia, em um ambiente em que a lei do mais forte tende a prevalecer sobre regras compartilhadas. O terceiro sustenta que, apesar das diferenças na resposta à guerra, Brasil e países europeus convergem na defesa do multilateralismo e em agendas concretas, que incluem o combate à fome, a promoção do desenvolvimento, a defesa da democracia e o enfrentamento das mudanças climáticas.

Multipolaridade sem multilateralismo: uma tensão estrutural

Seria de esperar que o multilateralismo funcionasse como tradução normativa e institucional da ordem multipolar emergente. A lógica observada, contudo, é inversa: verifica-se a deterioração e o enfraquecimento dos arranjos multilaterais. A emergência de novos centros de poder reduziu a hegemonia normativa ocidental, mas o aumento do número de atores relevantes não se converteu, automaticamente, no fortalecimento de fóruns representativos como a Organização das Nações Unidas.

O que se constata, em vez disso, é uma fragmentação da governança global, na qual a competição geopolítica entre grandes potências frequentemente paralisa órgãos decisórios tradicionais – o Conselho de Segurança da ONU é o exemplo mais evidente. Dessa coexistência entre multipolaridade e multilateralismo emerge uma tensão intrínseca: a redistribuição de poder exige a reforma dos organismos internacionais, mas a paralisia institucional estimula o recurso a arranjos paralelos e informais. Diante da rigidez e da contestação nos órgãos universais, as grandes potências têm recorrido cada vez mais ao "multilateralismo à la carte".

Esse fenômeno caracteriza-se pelo uso seletivo e instrumental dos fóruns multilaterais, no qual os Estados optam por engajar-se apenas nas instâncias e normas que atendem a seus interesses estratégicos imediatos, contornando obrigações que imponham custos ou restrições à sua soberania. O comportamento manifesta-se sob duas modalidades principais: a preferência por coalizões de geometria variável e por blocos informais – G7, G20, BRICS, AUKUS, Quad – em detrimento de órgãos universais de decisão vinculante; e o esvaziamento de mecanismos de solução de controvérsias, como a paralisia do Órgão de Apelação da OMC, somado à adesão seletiva a tratados alternativos de caráter bilateral ou plurilateral.

O panorama da governança global vem sendo remodelado por um conjunto de deslocamentos geopolíticos. Entre eles, destaca-se a perda de centralidade relativa dos Estados Unidos e do bloco ocidental, assim como a dissolução gradual da ordem unipolar consolidada a partir de 1990. A esse movimento associa-se o recuo do engajamento de certas nações ocidentais nas instituições multilaterais que, historicamente, foram por elas próprias erguidas e sustentadas.

Em paralelo, delineia-se uma configuração multipolar, atravessada pela disputa estratégica entre norte-americanos e chineses, mas igualmente marcada pela projeção de potências regionais – caso dos países que compõem o BRICS, cuja formação foi recentemente ampliada – e

pelo surgimento de arranjos de liderança compartilhada, a exemplo do G20. Ganha relevo, além disso, o protagonismo de outros Estados do Sul Global que, a despeito de divergências domésticas, impulsionam agendas transversais: mais representatividade no sistema institucional internacional, responsabilidades comuns porém diferenciadas, ampliação da solidariedade financeira e do fluxo de recursos e tecnologia do Norte para o Sul, e ainda maior solidariedade e cooperação Sul-Sul (Castellarin et al., 2023).

A esse cenário acrescenta-se um foco de atrito intrínseco ao próprio campo ocidental, sobretudo na relação entre os Estados Unidos e os países europeus – tensão que se acentuou desde o retorno de Donald Trump à Casa Branca em 2025 – , bem como o peso que a União Europeia exerce nesse tabuleiro, não só como referência de integração regional e defensora do multilateralismo e de suas instituições, mas também como ator dotado de significativa capacidade de influência (Castellarin et al., 2023).

Ao mesmo tempo, agentes não estatais passaram a desempenhar funções de crescente importância: de um lado, corporações multinacionais que, em determinados setores-chave, chegam a ocupar posições oligopolísticas; de outro, empresas que concebem novos arranjos de governança global à margem dos marcos jurídicos convencionais (Castellarin et al., 2023). O caso das chamadas *Big Techs* é paradigmático, com efeitos profundos em áreas sensíveis como a inteligência artificial. Igualmente, a atuação quase monopolística de um pequeno número de empresas na fabricação de chips avançados configura um desafio relevante no terreno da geoeconomia[1], com destaque para a taiwanesa TSMC.

1 O conceito de geoeconomia, classicamente formulado por Edward Luttwak (1990) no pós-Guerra Fria, descreve a transição da lógica do conflito militar para a gramática do comércio, onde os Estados utilizam métodos econômicos para manifestar rivalidades geopolíticas e defender seus interesses nacionais. Na contemporaneidade, contudo, a geoeconomia adquiriu contornos mais complexos por meio do fenômeno da interdependência armada (*weaponized interdependen-*

Ceticismo e incertezas

As instituições internacionais são hoje alvo de novas críticas formuladas pelos próprios Estados – e tais críticas não são homogêneas. Elas resultam de tentativas divergentes de repensar e reconfigurar o multilateralismo e a governança global, podendo ser organizadas em três orientações: a exigência de maior adesão ao princípio da não ingerência em assuntos domésticos, apresentada por algumas grandes potências; o desencanto daqueles comprometidos com os princípios basilares da governança global diante de violações graves, de afastamentos de instituições internacionais e da ausência de transparência, representatividade e respeito ao Estado de Direito; e a crítica radical daqueles para quem importa menos o destino de um sistema baseado em regras do que os resultados que ele produz. No mesmo passo, colocam-se em discussão pilares das políticas liberais dos anos 1990: indaga-se se a desregulamentação e o desmonte dos controles estatais estariam entre as causas profundas de algumas crises, do agravamento das desigualdades e do baixo desenvolvimento, e se a governança global, assentada na primazia da liberalização econômica, teria amplificado o sofrimento humano (Castellarin et al., 2023).

As organizações de alcance universal, por sua vez, tornaram-se objeto de críticas extensas em múltiplas frentes. A primeira refere-se à eficácia no cumprimento dos objetivos para os quais foram criadas: a ONU é censurada por não resguardar a paz e a segurança internacionais, enquanto a OMC é criticada por não lidar com os danos gerados pela globalização. Outras frentes dizem respeito à representatividade – com reivindicações de "desocidentalização" das instituições e demandas por redistribuição de assentos capazes de contemplar potências regionais

ce), teorizado por Henry Farrell e Abraham Newman (2019). Países poderosos usam redes globais (financeiras, tecnológicas ou de cadeias de suprimentos) para coagir rivais, mediante o controle de nós físicos (*chokepoints*) ou informacionais para exercer vigilância ou cortar fluxos estratégicos de seus adversários.

emergentes e Estados do Sul Global, no âmbito daquilo que o Brasil define como a busca por um multilateralismo de reciprocidade e por uma democratização dos foros multilaterais. Um desafio conceitual e prático decisivo da governança global consiste precisamente em estabelecer quais são as *constituencies* subjacentes: os povos, os governos ou comunidades complexas de *stakeholders*. A esse rol de críticas somam-se crises de crescimento: instituições sobrecarregadas, orçamentos dramaticamente insuficientes diante das missões assumidas, sobreposições e mandatos contraditórios – além da falta de coordenação e da competição por recursos entre organizações (Castellarin et al., 2023).

Esse diagnóstico geral encontra tradução em episódios concretos. Uma das manifestações mais recentes de contestação foi o endurecimento das críticas à atuação da Organização Mundial da Saúde durante a pandemia. O governo de Donald Trump acusou a OMS de concentrar atenção excessiva na China e de ter encoberto inicialmente a expansão do novo coronavírus. Em um impulso claramente antiglobalista, os Estados Unidos decidiram, em 2020, cortar o repasse de recursos e romper com a organização – movimentos posteriormente revertidos pela administração seguinte (Velasco Júnior, 2022). Em sentido diverso, no mesmo período, a OMS e a própria ONU assumiram posição central na articulação de respostas coordenadas, viabilizando iniciativas comuns como a Covax Facility, aliança global voltada ao desenvolvimento e à produção de imunizantes e ao acesso justo e igualitário a esses produtos. Nesse contexto, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 74/270, "*Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019*", reafirmando a importância da cooperação internacional e do multilateralismo e estimulando o Secretário-Geral António Guterres a mobilizar uma resposta global à pandemia e a seu impacto social, econômico e financeiro (Velasco Júnior, 2022).

A retórica do *"America first"* sintetiza a face mais visível desse ceticismo: a divisão estrita entre amigos e inimigos e o questionamento da cooperação internacional, do multilateralismo e dos regimes interna-

cionais converteram-se em fio condutor da política externa norte-americana, com ênfase em poder, interesse nacional, autonomia e segurança – variáveis que orientaram tanto a política interna quanto a externa (Bodemer, 2023). Num plano mais amplo, na última década, o avanço de discursos ultranacionalistas em diversos países passou a representar desafio direto ao funcionamento dos espaços multilaterais, que se tornaram alvo de ataques, de saídas de membros e de cortes de contribuições financeiras. Como argumentou Andrew Hurrell (2024), verifica-se "a volta da geopolítica", com reforço de fronteiras e construção de muros. Em episódios como a crise migratória europeia da década passada, alguns Estados optaram por respostas unilaterais em vez de ações coordenadas sob o multilateralismo. Essa lógica acaba por colocar em xeque a própria *global rule of law* consolidada ao final da Guerra Fria, provocando um questionamento amplo das organizações internacionais e tendendo a um apego mais acintoso à velha noção de soberania vestfaliana (Velasco Júnior, 2022). O efeito cumulativo é a erosão da confiança indispensável ao funcionamento das instituições e a consequente redução de sua capacidade de corresponder às expectativas nelas depositadas.

Outro vetor da crise em curso manifesta-se no plano jurídico. A invasão da Ucrânia por tropas russas, em 24 de fevereiro de 2022, levou o Conselho de Segurança a propor uma resolução condenando a ação – texto que acabou vetado pela própria Rússia na condição de membro permanente (Velasco Júnior, 2022). O episódio evidenciou, mais uma vez, as limitações da ONU quando confrontada com o interesse das grandes potências e configurou o exemplo mais saliente do ressurgimento da política de poder, do expansionismo e do recurso à força fora do marco da ONU, acompanhado da incapacidade do Conselho de Segurança de reagir (Castellarin et al., 2023).

Na ausência de instituições multilaterais de sustentação, projeta-se uma redução do papel do direito internacional: a produção normativa se restringiria a acordos bilaterais *ad hoc* e à evolução "natural" de

normas consuetudinárias – difíceis de identificar em uma sociedade internacional heterogênea e conflitiva, marcada por práticas divergentes. Em última instância, a regulação pelo direito seria quase totalmente substituída pela política de poder, inclusive pelo uso extraterritorial da legislação nacional como instrumento de coerção, algo largamente usado pelos Estados Unidos no plano hemisférico americano, onde sanções contra países como Cuba e Venezuela tiveram e têm amplo alcance extraterritorial sobre empresas e atores de diversos países. Quando Estados poderosos podem redefinir unilateralmente o comportamento aceitável, o sistema internacional corre o risco de fragmentar-se em esferas de influência governadas mais pela força do que por normas compartilhadas, ampliando a instabilidade sistêmica.

Se a ONU está destinada a permanecer componente fundamental de um multilateralismo renovado, a reforma de sua arquitetura institucional torna-se central.Essa premissa é amplamente compartilhada pelos projetos de reforma da governança global, com destaque especial para a defesa da reforma do Conselho de Segurança, que mantém a mesma composição de membros permanentes desde a sua fundação e só foi reformado uma única vez, em 1965, com a ampliação do número de membros rotativos.

Ao longo do século XX e no início do século XXI, o Brasil consolidou uma atuação construtiva na criação e consolidação do sistema multilateral, destacando-se na fundação da ONU, nas negociações do GATT/OMC e na diplomacia ambiental. Seu engajamento, contudo, nunca foi passivo: o Itamaraty manteve postura crítica quanto à deficitária representatividade das instituições criadas em 1945, e a defesa da reforma das instituições de governança global permanece no centro da agenda brasileira contemporânea, afirmando-se o compromisso com um multilateralismo de reciprocidade, que dê mais e melhor voz aos países do Sul Global e seja mais compatível com uma ordem cada vez mais multipolar. Nessa linha, o país postula a expansão do CSNU nas categorias de membros permanentes e não permanentes – proposta articulado em

grupos como o G4 (integrado também por Índia, Japão e Alemanha) e o L.69 – , argumentando que a composição atual do órgão reflete um mundo ultrapassado e compromete sua própria eficácia e legitimidade.

Convergência Brasil–União Europeia

Se o diagnóstico traçado é sombrio, a relação entre o Brasil e a União Europeia oferece um contraponto de peso. Com efeito, as duas partes partilham entendimentos semelhantes quanto à imperiosidade de resguardar as instituições democráticas, à centralidade do desenvolvimento sustentável e ao papel do direito internacional como alicerce de uma ordem internacional estável. Esse acervo comum de valores vem funcionando como pedra angular da Parceria Estratégica firmada em 2007, que se soma aos esforços de fortalecimento de capacidades em frentes como comércio, energia, desenvolvimento sustentável, digitalização, ciência, tecnologia e inovação. O interesse europeu renovado pela América Latina – e pelo Brasil em especial, encarado como parceiro indispensável no enfrentamento de desafios globais – , aliado à reaproximação do Brasil com seus parceiros tradicionais a partir de 2023, com a chegada do governo Lula 3, reflete-se na intensificação do diálogo político, com a realização de duas cúpulas CELAC–UE realizadas no intervalo de dois anos, depois de um hiato de quase uma década (Goldman; Pimenta, 2026).

Os vínculos entre o Brasil e a Europa estão entre os mais antigos da política externa brasileira. A própria constituição do Estado brasileiro se deu em um ambiente marcado pela hegemonia do modelo europeu de Estado-nação, o que impulsionou as relações com Estados do velho continente – em especial a Grã-Bretanha e a França – e consolidou a convergência de valores e práticas desde os primórdios da trajetória independente do país. Já no século XX, no pós-Segunda Guerra Mundial, o Brasil figurou entre os primeiros países a estabelecer relações diplomáticas com a Comunidade Econômica Europeia, em 1960 (Velasco Júnior; Leite, 2015).

Em período mais recente, essa convergência também se converteu em gestos concretos. A visita da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a Brasília, em junho de 2023, reabriu o contato frequente de alto nível entre líderes brasileiros e europeus, que teve continuidade em eventos como a Cúpula do G20 no Rio de Janeiro e a COP 30 em Belém do Pará. Brasil e União Europeia sustentam diálogos institucionais periódicos em áreas estratégicas como direitos humanos, ciência e tecnologia, economia digital e energia. A retórica diplomática brasileira tem sido assertiva quanto ao propósito de aprofundar a cooperação com a UE, posição manifestada pelo presidente Lula em distintas oportunidades, em particular no discurso de posse de janeiro de 2023 e na abertura da 80ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2025, quando expôs sua visão de uma ordem multipolar ancorada no multilateralismo – visão que voltou a reiterar no discurso de 2026, no mesmo foro. No plano simbólico e estratégico, o Acordo de Associação Mercosul–União Europeia, assinado em janeiro de 2026, constitui o ponto culminante das convergências entre Brasil e Europa. Além do significado comercial, o acordo foi apresentado pelo presidente Lula como a resposta do multilateralismo às tendências isolacionistas. Somados, os 32 países abrangidos pelo acordo reúnem cerca de 720 milhões de cidadãos e um PIB combinado superior a US$ 22 trilhões (Goldman; Pimenta, 2026).

No terreno estratégico, a leitura de que um mundo multipolar atenderia melhor a esses interesses é largamente difundida e aparece, por exemplo, no apoio declarado de França e Reino Unido à reforma do Conselho de Segurança da ONU e à entrada do Brasil como membro permanente. No âmbito doméstico europeu, as ameaças mais visíveis à estabilidade da União parecem vir do avanço de partidos extremistas, populistas e soberanistas, muitas vezes ligados ao crescimento da oposição aos fluxos migratórios e aos próprios fundamentos da integração europeia; tensões identitárias e nacionalistas tendem a alimentar essas forças, o que representa riscos à estabilidade democrática e aos meca-

nismos de cooperação entre Estados. Nessa linha, a cooperação internacional em campos como a defesa da democracia e a integridade da informação vem sendo apontada como prioridade por diversos países europeus, objetivo para o qual o diálogo com o Brasil se revela especialmente relevante (Goldman; Pimenta, 2026).

No campo da segurança alimentar, a convergência é ainda mais palpável e tem raízes remotas. Brasil e União Europeia ocupam posição central entre as iniciativas multilaterais destinadas a mitigar a fome e a pobreza no mundo. A cooperação entre a União Europeia e o Brasil por intermédio da FAO, por exemplo, evidencia o compromisso de ambas as partes com o multilateralismo e com a melhoria da segurança alimentar em países em desenvolvimento e menos avançados, na perspectiva de uma ordem internacional mais justa, inclusiva, estável e equitativa. As duas partes reconhecem, historicamente, a profunda interligação entre segurança e desenvolvimento, bem como o peso da segurança alimentar como motor e componente da segurança humana (Velasco Júnior; Leite, 2015). Em 2024, a União Europeia apoiou amplamente e aderiu como membro fundador à Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, proposta pelo Brasil à Cúpula do G20 realizada sob sua presidência no Rio de Janeiro.

Nos domínios ambiental e comercial, a convergência igualmente se materializa em compromissos comuns em torno da centralidade do desenvolvimento sustentável, ainda que com alguns desencontros, sobretudo porque determinadas regulações unilaterais europeias de teor ambiental são interpretadas pelo governo brasileiro e por agentes empresariais como exemplos de normatização que limita a autonomia regulatória e ergue barreiras a produtos brasileiros, desconsiderando padrões locais de governança ambiental (Goldman; Pimenta, 2026). As sensibilidades geopolíticas também expõem perspectivas divergentes entre as partes, como nas reações distintas à captura de Maduro pelo governo de Donald Trump em janeiro de 2026 ou na resposta à guerra da Ucrânia.

Com efeito, apesar do amplo arcabouço comum de valores e princípios, a convergência Brasil–Europa não implica alinhamento automático. Sobre o conflito na Ucrânia, o Brasil votou inicialmente a favor das resoluções que condenavam a invasão, tanto no Conselho de Segurança quanto na Sessão Especial Emergencial da Assembleia Geral, mas apresentou ressalvas, sustentando que a ONU evitasse a politização excessiva dos debates e posições extremadas. No Conselho de Direitos Humanos, apoiou a criação de comissão de inquérito, embora tenha defendido que o ideal seria uma missão de investigação – e não de inquérito – para reunir evidências de crimes de guerra ou violações ao direito internacional humanitário. Em outras votações – como a da suspensão russa do Conselho de Direitos Humanos e relativas às resoluções da OIT e da UNESCO – , preferiu a abstenção, por considerar que o isolamento crescente da Rússia por meio de sanções é infrutífero para a busca de uma solução negociada para a guerra. Evitar posições extremas que dificultem a mediação de conflitos é, aliás, tradição da diplomacia brasileira (Velasco Júnior, 2022).

Ainda nessa linha, o país entende que as sanções dificilmente constituem o melhor caminho, pois costumam provocar o isolamento do Estado que vinha adotando comportamentos desviantes, minando as relações de confiança indispensáveis à busca de uma saída negociada. Já nos anos 2000, por exemplo, era frequente a diplomacia brasileira abster-se de apoiar resoluções condenatórias no âmbito da então Comissão de Direitos Humanos da ONU, por acreditar que a execração pública do Estado violador em nada contribuiria para interromper as violações e poderia até agravá-las. Além disso, sanções econômicas tendem a atingir sensivelmente a população dos Estados-alvo – que, em regra, não tem qualquer relação com as práticas abusivas de seus líderes, os quais acabam pouco afetados (Velasco Júnior, 2022).

Do lado europeu, a guerra reordenou prioridades estratégicas. O conflito prolongado levou países europeus a reajustar posições e, sem renunciar ao apoio à Ucrânia, a manifestar interesse crescente tanto por

propostas de solução política, como as apresentadas pelo grupo «Amigos da Paz», copresidido por Brasil e China, quanto por atuar como cogarantes de um eventual resultado das negociações entre Estados Unidos, Rússia e Ucrânia (Goldman; Pimenta, 2026).

Em paralelo, a União Europeia tem demonstrado disposição para ampliar sua presença extrarregional, com foco em energia, questões ambientais, minerais críticos e digitalização. A resposta europeia à iniciativa *Belt and Road* de Beijing tomou forma no programa *Global Gateway*, que prevê a mobilização de até € 300 bilhões até 2027 para projetos sustentáveis, com o propósito de posicionar a UE como parceira confiável para o Sul Global. Entre os atores europeus, consolidou-se a percepção de que a intensificação da competição estratégica entre Estados Unidos e China representa risco crescente aos interesses políticos, econômicos e de segurança da região, mas também pode abrir oportunidades, como no estreitamento das relações com a América Latina e com o Brasil em particular (Goldman; Pimenta, 2026).

Considerações finais

A crise da governança global não é episódica: resulta do descompasso entre uma ordem de poder cada vez mais multipolar e instituições concebidas em outro contexto. O ceticismo antiglobalista, o desprezo pelo direito internacional e a lógica da lei do mais forte debilitam a capacidade de resposta coletiva a desafios transversais – entre eles as mudanças climáticas, as pandemias e a regulação do espaço digital – , solapando o princípio da universalidade e corroendo a legitimidade do direito internacional, contribuindo para a formação de um sistema assimétrico e instável.

Para o Brasil, essa conjuntura traz implicações específicas. O multilateralismo é pilar estruturante de sua política externa, ancorado nos princípios constitucionais da não intervenção, da solução pacífica de controvérsias e da igualdade soberana dos Estados. Em um sistema in-

ternacional assimétrico, o direito internacional e os órgãos multilaterais funcionaram historicamente como instrumentos essenciais para reduzir vulnerabilidades externas e ampliar a margem de manobra autônoma do país. A política externa brasileira revela, nesse sentido, uma tradição grociana, assentada no respeito aos princípios do direito internacional e na adesão a regimes internacionais variados, entendidos como princípios, normas e regras em torno dos quais o comportamento dos Estados converge, facilitando a cooperação e abrindo espaço para a manutenção da paz e da segurança internacionais (Velasco Júnior, 2022).

Seria ingênuo, contudo, supor que o multilateralismo seja necessariamente benévolo, pois ele também pode servir ao projeto hegemônico de grandes potências, como revela a lógica de "constitucionalização" da ordem internacional identificada por John Ikenberry (2009). Daí o engajamento do país em favor da democratização dos espaços multilaterais, pleito tradicionalmente defendido pelo Brasil em consonância com um "multilateralismo de reciprocidade", pelo qual atores do Sul Global conseguiriam influenciar com mais efetividade o processo decisório, atuando de modo mais direto na definição das distintas agendas da política internacional (Velasco Júnior, 2022). Nesse sentido, há firme oposição ao esvaziamento das Nações Unidas pelo "multilateralismo à la carte", reafirmando-se a centralidade da ONU como o único foro dotado de legitimidade universal para a gestão de crises globais. Defende-se, ainda, uma reformulação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, com vistas a incrementar o poder de voto para países em desenvolvimento – bandeira promovida via BRICS e na presidência de fóruns como o G20 – , bem como uma atuação mais atenta a novas agendas, como o financiamento climático, com políticas creditícias que não agravem o elevado endividamento do Sul Global.

Em síntese, a transição para a multipolaridade exige uma repactuação do multilateralismo internacional. Para o Brasil, a superação da crise da governança global não passa pelo abandono das regras multilaterais, mas por sua democratização e atualização institucional, asse-

gurando que as estruturas de poder global reflitam com equidade as realidades do século XXI. Nesse percurso, a convergência entre Brasil e Europa – expressa no acordo Mercosul–UE, na cooperação em segurança alimentar com a FAO e na defesa compartilhada da democracia e do desenvolvimento sustentável – funciona como ativo precioso. Não elimina as diferenças quanto à guerra na Ucrânia nem os atritos comerciais e regulatórios, mas mantém aberto um espaço de coordenação sem o qual o multilateralismo dificilmente sobreviverá como método de gestão da ordem internacional. Resta saber se a acumulação dessas convergências parciais entre determinados atores será suficiente para conter a tendência à fragmentação – ou se, como alertam os cenários mais pessimistas, o mundo caminhará para esferas de influência em que a força definitivamente prevalecerá sobre as regras.

Referências

BODEMER, K. "Las relaciones entre Venezuela y los EE.UU. durante el gobierno de Donald Trump. Entre el discurso radical, el pragmatismo económico y el garrote de las sanciones". **Agenda Internacional**, 30(41), p. 7-35, 2023.

CASTELLARIN, Emanuel; LAGRANGE, Evelyne; PALCHETTI, Paolo (Coords.). Global governance and multilateralism. **White Paper** 13. ADELA 150 ASEAN / University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2023.

FARRELL, H., & NEWMAN, A. L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. **International Security**, 44, p. 42-79, 2019.

GOLDMAN, Flavio Celio & FERNANDES PIMENTA, Gabriel. Brazil and the European Union: The State of Affairs and Perspectives. **CEBRI-Revista** Ano 4, Nº. 16 (Oct-Dec), p. 123-132, 2025.

HURRELL, Andrew. Geopolitics and global economic governance. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford University Press and Oxford Review of Economic Policy Limited, v. 40, n. 2, p. 220-233, 2024.

IKENBERRY, G. John. **After Victory:** Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton University Press, 2009.

LUTWAK, Edward. (1990) From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso Monteiro. O Brasil na ONU: parceria necessária diante dos desafios geopolíticos globais. **Cadernos Adenauer**, São Paulo: v. 23, p. 85-101, 2022.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso Monteiro; LEITE, J. L. Our Daily Bread: Brazil and the European Union in the Struggle for Food Security. In: RYAN, Gregory John; DRUMMOND, Marina; PAZ, Leonardo (org.). **International Security**: A European – South American Dialogue. 1. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2015. v. 1, p. 220-233.

Paulo Afonso Velasco Júnior · Professor Associado de Política Internacional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).

Multilateralism under strain: global governance, contemporary challenges, and Brazil–European Union convergence

Paulo Afonso Velasco Júnior

The contemporary international order is undergoing a period of systemic transition, marked by a growing mismatch between an increasingly multipolar power structure and a global governance architecture still firmly anchored in the arrangements established after World War II and the liberal expansion that followed the end of the Cold War. This asymmetry exposes the limits of traditional multilateralism and raises fundamental questions about representativeness, effectiveness, and the role of emerging powers such as Brazil.

It is useful to distinguish, from the outset, two concepts that are often confused. Multipolarity refers to the actual distribution of material power capabilities among multiple poles – the United States, China, the European Union, and regional powers. Multilateralism, in turn, is an institutional approach to managing international interactions based on shared rules and principles. While the former describes a distribution of power, the latter expresses a normative and organizational choice. The current crisis stems, to a large extent, from the disconnect between the two.

It is also necessary to clarify the meaning attributed to the notion of global governance. From a legal perspective, it rests on the fundamental principles of international law – notably, the sovereign equality of states, the prohibition on the use of force, the obligation to settle disputes by

peaceful means, the promotion and protection of human rights, and the 1945 UN Charter – as well as on functionalism and solidarism, that is, the willingness (and duty) to cooperate, and an increasingly blurred boundary between international and domestic affairs. Built on these foundations, global governance operates at both the universal and regional levels, bringing together soft law and hard law rules, sanctions and incentives, while accommodating the participation of stakeholders and a degree of informality. It is a relatively imprecise concept that can obscure disagreements and rivalries among actors but remains in use for lack of alternatives (Castellarin et al., 2023).

This text examines this challenging landscape along three lines of analysis. The first addresses growing skepticism toward international organizations and the institutional consequences of this phenomenon. The second examines the disregard for international law, exemplified, for instance, by Russia's invasion of Ukraine, in a context in which the concept of might makes right tends to prevail over shared rules. The third argues that, despite differences in their responses to the war, Brazil and European countries converge in their defense of multilateralism and in their commitment to concrete agendas, including combating hunger, promoting development, defending democracy, and addressing climate change.

Multipolarity without multilateralism: a structural tension

One would expect multilateralism to serve as the normative and institutional expression of the emerging multipolar order. The observed trend, however, is the opposite: multilateral arrangements are deteriorating and weakening. The emergence of new centers of power has reduced the normative hegemony of the West, but the growing number of relevant actors has not automatically translated into stronger representative forums such as the United Nations. Instead, what we see is a fragmen-

tation of global governance, in which geopolitical competition among major powers frequently paralyzes traditional decision-making bodies – the UN Security Council being the clearest example. The coexistence of multipolarity and multilateralism thus gives rise to an inherent tension: the redistribution of power calls for reform of international organizations, but institutional paralysis encourages recourse to parallel and informal arrangements. Faced with rigidity and contestation within universal bodies, major powers have increasingly turned to "à la carte multilateralism."

This phenomenon is characterized by the selective and instrumental use of multilateral forums, whereby states choose to engage only with those institutions and rules that serve their immediate strategic interests, circumventing obligations that impose costs or constrain their sovereignty. This behavior takes two main forms: a preference for variable-geometry coalitions and informal blocs – the G7, G20, BRICS, AUKUS, and the Quad – over universal bodies with binding decision-making authority; and the weakening of dispute settlement mechanisms, as illustrated by the paralysis of the WTO Appellate Body, coupled with selective adherence to alternative bilateral or plurilateral treaties.

The global governance landscape is being reshaped by a series of geopolitical shifts. Central among them is the relative decline in the centrality of the United States and the Western bloc, as well as the gradual dissolution of the unipolar order that took shape as of 1990. This shift is accompanied by a retreat from engagement in multilateral institutions by certain Western nations, despite the fact that these institutions were historically established and sustained by those very countries.

At the same time, a multipolar configuration is taking shape, formed by the strategic rivalry between the United States and China, but also by the growing projection of regional powers – including the BRICS countries, whose membership has recently expanded – and by the emergence of shared leadership arrangements, such as the G20. The leading role of other Global South states is also becoming increasingly prominent.

Despite domestic differences, these countries are advancing cross-cutting agendas, such as the call for greater representation in the international institutional system, the principle of common but differentiated responsibilities, expanded financial solidarity and flows of resources and technology from North to South, and stronger South-South solidarity and cooperation (Castellarin et al., 2023).

This landscape is further complicated by a source of friction within the Western camp itself, particularly in relations between the United States and European countries – a tension that has intensified since Donald Trump's return to the White House in 2025 – as well as by the weight the European Union carries in this arena, not only as a model of regional integration and a defender of multilateralism and its institutions, but also as an actor with significant capacity to exert influence (Castellarin et al., 2023).

At the same time, non-state actors have come to play increasingly important roles. On the one hand, multinational corporations have attained oligopolistic positions in certain key sectors; on the other, companies are devising new global governance arrangements outside conventional legal frameworks (Castellarin et al., 2023). The so-called Big Tech companies are a paradigmatic example, with profound effects in sensitive areas such as artificial intelligence. Similarly, the near-monopolistic role played by a small number of companies in the manufacture of advanced chips poses a significant challenge in the field of geoeconomics[1], particularly in the case of Taiwan's TSMC.

1 The concept of geoeconomics, originally formulated by Edward Luttwak (1990) in the post-Cold War era, describes the transition from the logic of military conflict to the grammar of trade, in which states use economic methods to express geopolitical rivalries and defend their national interests. In the contemporary era, however, geoeconomics has taken on more complex contours through the phenomenon of "weaponized interdependence," theorized by Henry Farrell and Abraham Newman (2019). Powerful countries use global networks – whether financial, technological, or supply chain networks – to coerce rivals by controlling

Skepticism and uncertainty

International institutions are once again facing criticism from the very states that comprise them – and such criticism is far from uniform. It stems from divergent attempts to rethink and reshape multilateralism and global governance and can be grouped into three approaches: demands by some major powers for greater adherence to the principle of noninterference in domestic affairs; disillusionment among those committed to the fundamental principles of global governance in the face of serious violations, withdrawals from international institutions, and a lack of transparency, representativeness, and respect for the rule of law; and radical criticism from those who care less about the fate of a rules-based system than about the outcomes it produces. At the same time, the foundations of 1990s liberal policies are being called into question: whether deregulation and the dismantling of state controls may have been among the root causes of certain crises, worsening inequalities, and underdevelopment, and whether global governance, grounded in the primacy of economic liberalization, may have exacerbated human suffering (Castellarin et al., 2023).

Universal organizations, in turn, have become the targets of extensive criticism on multiple fronts. The first concerns their effectiveness in fulfilling the objectives for which they were established: the UN is criticized for failing to safeguard international peace and security, while the WTO is faulted for failing to address the harm caused by globalization. Other lines of criticism concern representativeness, including calls to "de-Westernize" institutions and demands for the redistribution of seats to accommodate emerging regional powers and Global South states, as part of what Brazil describes as the pursuit of reciprocal multilateralism and the democratization of multilateral forums. A decisive

physical (chokepoints) or informational nodes to conduct surveillance or cut off their adversaries' strategic flows.

conceptual and practical challenge for global governance lies precisely in determining who its underlying constituencies are: peoples, governments, or complex stakeholder communities. This list of criticisms is compounded by crises of growth: overburdened institutions, budgets that are dramatically insufficient for the missions they have undertaken, overlapping and contradictory mandates, as well as a lack of coordination and competition for resources among organizations (Castellarin et al., 2023).

This overall diagnosis is reflected in concrete episodes. One of the most recent manifestations of this backlash was the intensification of criticism of the World Health Organization's response during the pandemic. The Donald Trump administration accused the WHO of focusing excessively on China and of initially concealing the spread of the novel coronavirus. In a clearly anti-globalist move, the United States decided in 2020 to cut funding to the organization and withdraw from it – decisions subsequently reversed by the next administration (Velasco Júnior, 2022). By contrast, during the same period, the WHO and the UN itself played a central role in coordinating responses, enabling joint initiatives such as the Covax Facility, a global alliance aimed at developing and producing vaccines and ensuring fair and equitable access to them. In this context, the UN General Assembly adopted Resolution 74/270, "Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019," reaffirming the importance of international cooperation and multilateralism and encouraging Secretary-General António Guterres to mobilize a global response to the pandemic and its social, economic, and financial impacts (Velasco Júnior, 2022).

The "America First" rhetoric encapsulates the most visible expression of this skepticism: a strict division between friends and enemies and the questioning of international cooperation, multilateralism, and international regimes became the guiding thread of U.S. foreign policy, with an emphasis on power, national interest, autonomy, and security – variables that shaped both domestic and foreign policy (Bodemer,

2023). More broadly, over the past decade, the rise of ultranationalist discourse in several countries has become a direct challenge to the functioning of multilateral forums, which have been subjected to attacks, member withdrawals, and cuts in financial contributions. As Andrew Hurrell (2024) argued, "the return of geopolitics" is underway, accompanied by stronger borders and the construction of walls. During episodes such as the European migration crisis of the previous decade, some states opted for unilateral responses rather than coordinated action through multilateralism. This logic ultimately calls into question the very global rule of law consolidated at the end of the Cold War, prompting widespread challenges to international organizations and encouraging a more overt attachment to the old notion of Westphalian sovereignty (Velasco Júnior, 2022). The cumulative effect is an erosion of the trust essential to the functioning of institutions and, consequently, a diminished capacity to meet the expectations placed upon them.

Another dimension of the ongoing crisis is evident in the legal sphere. The invasion of Ukraine by Russian troops on February 24, 2022, led the Security Council to put forward a resolution condemning the action – a text that Russia itself vetoed in its capacity as a permanent member (Velasco Júnior, 2022). Once again, the episode exposed the UN's limitations when confronted with the interests of major powers. It also stands as the most striking example of the resurgence of power politics, expansionism, and the use of force outside the UN framework, coupled with the Security Council's inability to respond (Castellarin et al., 2023).

In the absence of supporting multilateral institutions, a diminished role for international law is likely: the development of legal norms would be confined to *ad hoc* bilateral agreements and the "natural" evolution of customary rules – rules that are difficult to identify in a heterogeneous and conflict-ridden international society characterized by divergent practices. Ultimately, legal regulation would be almost entirely supplanted by power politics, including the extraterritorial application

of domestic legislation as an instrument of coercion, a practice widely employed by the United States in the Western Hemisphere, where sanctions against countries such as Cuba and Venezuela have had, and continue to have, extensive extraterritorial effects on companies and actors across various sectors. When powerful states can unilaterally redefine acceptable behavior, the international system risks fragmenting into spheres of influence governed more by force than by shared rules, thereby increasing systemic instability.

If the UN is to remain a fundamental component of a renewed multilateralism, reforming its institutional architecture becomes essential. This premise is widely shared by proposals to reform global governance, particularly those advocating reform of the Security Council, whose permanent membership has remained unchanged since its establishment and which has undergone only one reform, in 1965, when the number of nonpermanent members was increased.

Throughout the twentieth century and into the early twenty-first century, Brazil established a constructive record in the creation and consolidation of the multilateral system, playing a prominent role in the founding of the UN, the GATT/WTO negotiations, and environmental diplomacy. Its engagement, however, has never been passive: Brazil's Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty) has maintained a critical stance toward the inadequate representativeness of institutions established in 1945, and advocating reform of global governance institutions remains central to Brazil's contemporary agenda. Brazil reaffirms its commitment to reciprocal multilateralism that gives Global South countries a greater and more effective voice and is better suited to an increasingly multipolar order. Accordingly, the country advocates expanding the UN Security Council in both the permanent and nonpermanent membership categories, working through groups such as the G4 (which also includes India, Japan, and Germany) and the L.69 Group, arguing that the Council's current composition reflects an outdated world order and undermines both its effectiveness and its legitimacy.

Brazil–European Union convergence

While the diagnosis outlined above is bleak, the relationship between Brazil and the European Union offers a significant counterpoint. Indeed, the two sides share similar views on the imperative of safeguarding democratic institutions, the centrality of sustainable development, and the role of international law as a cornerstone of a stable international order. This shared set of values has served as the groundwork of the Strategic Partnership established in 2007, which is complemented by efforts to strengthen capacities in areas such as trade, energy, sustainable development, digitalization, science, technology, and innovation. The renewed European interest in Latin America – and in Brazil in particular, viewed as an indispensable partner in addressing global challenges – combined with Brazil's renewed rapprochement with its traditional partners beginning in 2023, with the advent of Lula's third administration, has translated into intensified political dialogue. This is reflected in two CELAC–EU summits held within a two-year period, following a hiatus of nearly a decade (Goldman; Pimenta, 2026).

Brazil's ties with Europe are among the oldest in the history of Brazilian foreign policy. The Brazilian state itself took shape in an environment marked by the dominance of the European nation-state model, which fostered relations with European countries – particularly Great Britain and France – and consolidated a convergence of values and practices from the earliest days of Brazil's independent trajectory. In the twentieth century, following World War II, Brazil was among the first countries to establish diplomatic relations with the European Economic Community, in 1960 (Velasco Júnior; Leite, 2015).

More recently, this convergence has also translated into concrete gestures. The visit of European Commission President Ursula von der Leyen to Brasília in June 2023 resumed regular high-level contacts between Brazilian and European leaders, which continued at events such

as the G20 Summit in Rio de Janeiro and COP30 in Belém, Pará. Brazil and the European Union maintain regular institutional dialogues in strategic areas such as human rights, science and technology, the digital economy, and energy. Brazilian diplomatic rhetoric has been unequivocal in its commitment to deepening cooperation with the EU, a position expressed by President Lula on several occasions, particularly in his inaugural address in January 2023 and in his address to the 80th session of the United Nations General Assembly in September 2025, when he outlined his vision of a multipolar order anchored in multilateralism – a vision he reiterated in his 2026 address to the same forum. In symbolic and strategic terms, the Mercosur–European Union Association Agreement, signed in January 2026, represents the culmination of the convergence between Brazil and Europe. Beyond its commercial significance, President Lula presented the agreement as multilateralism's response to isolationist trends. Taken together, the 32 countries covered by the agreement account for approximately 720 million people and a combined GDP of more than US$22 trillion (Goldman; Pimenta, 2026).

From a strategic standpoint, the view that a multipolar world would better serve these interests is widely held and is reflected, for example, in the declared support of France and the United Kingdom for reforming the UN Security Council and admitting Brazil as a permanent member. Within Europe, the most visible threats to the Union's stability appear to stem from the rise of extremist, populist, and sovereigntist parties, often associated with growing opposition to migration flows and to the very foundations of European integration. Identity-based and nationalist tensions tend to fuel these forces, posing risks to democratic stability and to mechanisms of cooperation among states. In this regard, international cooperation in areas such as the defense of democracy and information integrity has been identified as a priority by several European countries, making dialogue with Brazil particularly relevant to achieving this objective (Goldman; Pimenta, 2026).

In the area of food security, convergence is even more tangible and has deep historical roots. Brazil and the European Union occupy central positions in multilateral initiatives aimed at alleviating hunger and poverty worldwide. Cooperation between the European Union and Brazil through FAO, for example, demonstrates both parties' commitment to multilateralism and to improving food security in developing countries and least developed countries, with a view to building a fairer, more inclusive, stable, and equitable international order. Historically, both sides have recognized the close interrelationship between security and development, as well as the importance of food security as both a driver and a component of human security (Velasco Júnior; Leite, 2015). In 2024, the European Union provided broad support for and joined as a founding member to the Global Alliance Against Hunger and Poverty, proposed by Brazil at the G20 Summit held under its presidency in Rio de Janeiro.

In the environmental and trade spheres, convergence likewise takes shape through shared commitments to the centrality of sustainable development, although some differences remain. These arise primarily because certain unilateral European environmental regulations are viewed by the Brazilian government and business stakeholders as examples of rulemaking that constrains regulatory autonomy and creates barriers to Brazilian products, disregarding local environmental governance standards (Goldman; Pimenta, 2026). Geopolitical sensitivities also reveal divergent perspectives between the two sides, as illustrated by their differing reactions to the capture of Maduro by the Donald Trump administration in January 2026 and by their responses to the war in Ukraine.

Indeed, despite their extensive common framework of values and principles, convergence between Brazil and Europe does not imply automatic alignment. Regarding the conflict in Ukraine, Brazil initially voted in favor of resolutions condemning the invasion, both in the Security Council and at the General Assembly's Emergency Special

Session, but expressed reservations, arguing that the UN should avoid excessive politicization of debates and extreme positions. In the Human Rights Council, Brazil supported the establishment of a commission of inquiry, although it argued that an investigative mission – rather than an inquiry commission – would ideally be established to gather evidence of war crimes or violations of international humanitarian law. In other votes, such as those concerning Russia's suspension from the Human Rights Council and resolutions adopted by the ILO and UNESCO, Brazil opted to abstain, on the grounds that Russia's increasing isolation through sanctions was counterproductive to efforts to secure a negotiated solution to the war. Avoiding extreme positions that hinder conflict mediation has, moreover, long been a tradition of Brazilian diplomacy (Velasco Júnior, 2022).

Along these same lines, Brazil maintains that sanctions are unlikely to be the best course of action, as they tend to isolate the state engaging in conduct deemed unacceptable, undermining the trust-based relationships essential to finding a negotiated way forward. As early as the 2000s, for example, Brazilian diplomats frequently abstained from supporting condemnatory resolutions within the then UN Commission on Human Rights, believing that publicly vilifying a state responsible for violations would do nothing to help halt them and might even exacerbate them. Furthermore, economic sanctions tend to have a substantial impact on the populations of targeted states, which generally have no connection to their leaders' abusive practices, while those leaders themselves often remain largely unaffected (Velasco Júnior, 2022).

On the European side, the war has reshaped strategic priorities. The prolonged conflict has led European countries to reassess their positions and, without relinquishing their support for Ukraine, express growing interest in proposals for a political settlement, such as those put forward by the "Friends of Peace" group, co-chaired by Brazil and China, or in acting as co-guarantors of a potential outcome of negotiations among the United States, Russia, and Ukraine (Goldman; Pimenta, 2026).

In parallel, the European Union has demonstrated a willingness to expand its presence beyond its immediate region, focusing on energy, environmental issues, critical minerals, and digitalization. Europe's response to Beijing's Belt and Road Initiative took shape in the Global Gateway program, which envisages mobilizing up to €300 billion by 2027 for sustainable projects, with the aim of positioning the EU as a reliable partner for the Global South. Among European actors, a consensus has emerged that intensifying strategic competition between the United States and China poses a growing risk to the region's political, economic and security interests, but may also create opportunities, including closer relations with Latin America and Brazil in particular (Goldman; Pimenta, 2026).

Final remarks

The crisis of global governance is not episodic; it stems from the mismatch between an increasingly multipolar distribution of power and institutions conceived in a different context. Anti-globalist skepticism, disregard for international law, and the logic of might makes right weaken the capacity for collective responses to cross-cutting challenges – including climate change, pandemics, and the regulation of the digital space – undermining the principle of universality and eroding the legitimacy of international law, thereby giving rise to an asymmetric and unstable system.

For Brazil, this situation has specific implications. Multilateralism is a cornerstone of the country's foreign policy, grounded in the constitutional principles of nonintervention, the peaceful settlement of disputes, and the sovereign equality of states. In an asymmetric international system, international law and multilateral bodies have historically served as essential instruments for reducing external vulnerabilities and expanding the country's room for autonomous maneuver. In this regard, Brazilian foreign policy reflects a Grotiusian tradition, rooted in

respect for the principles of international law and adherence to a variety of international regimes, understood as sets of principles, norms, and rules around which state behavior converges, facilitating cooperation and creating opportunities to maintain international peace and security (Velasco Júnior, 2022).

It would be naïve, however, to assume that multilateralism is necessarily benevolent, since it can also serve the hegemonic ambitions of great powers, as illustrated by the logic of the "constitutionalization" of the international order identified by John Ikenberry (2009). This explains Brazil's commitment to democratizing multilateral forums, a longstanding objective it has pursued in line with the principle of "reciprocal multilateralism," through which actors from the Global South could exert greater influence over decision-making and participate more directly in shaping the various agendas of international politics (Velasco Júnior, 2022). In this regard, Brazil firmly opposes the hollowing out of the United Nations through "à la carte multilateralism," reaffirming the centrality of the UN as the only forum endowed with universal legitimacy for managing global crises. Brazil also advocates reforming the International Monetary Fund and the World Bank to increase the voting power of developing countries – a position advanced through the BRICS and during its presidencies of forums such as the G20 – as well as greater attention to emerging agendas, such as climate finance, through lending policies that do not exacerbate the Global South's already high levels of indebtedness.

In sum, the transition to multipolarity requires a renewed compact for international multilateralism. For Brazil, overcoming the crisis of global governance does not mean abandoning multilateral rules, but rather democratizing them and updating the institutions through which they operate, ensuring that global power structures reflect the realities of the twenty-first century more equitably. Along this path, convergence between Brazil and Europe – as expressed in the Mercosur–EU agreement, cooperation on food security through the

FAO, and a shared commitment to defending democracy and sustainable development – constitutes a valuable asset. It does not eliminate differences over the war in Ukraine or trade and regulatory disputes, but it preserves a space for coordination without which multilateralism is unlikely to survive as a means of managing the international order. The question remains whether the accumulation of these partial convergences among certain actors will suffice to contain the trend toward fragmentation – or whether, as the most pessimistic scenarios warn, the world will move toward spheres of influence in which power will ultimately prevail over rules.

References

BODEMER, K. "Las relaciones entre Venezuela y los EE.UU. durante el gobierno de Donald Trump. Entre el discurso radical, el pragmatismo económico y el garrote de las sanciones". **Agenda Internacional**, 30(41), p. 7-35, 2023.

CASTELLARIN, Emanuel; LAGRANGE, Evelyne; PALCHETTI, Paolo (Coords.). Global governance and multilateralism. **White Paper** 13. ADELA 150 ASEAN / University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2023.

FARRELL, H., & NEWMAN, A. L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. **International Security**, 44, p. 42-79, 2019.

GOLDMAN, Flavio Celio & FERNANDES PIMENTA, Gabriel. Brazil and the European Union: The State of Affairs and Perspectives. **CEBRI-Revista** Ano 4, Nº. 16 (Oct-Dec), p. 123-132, 2025.

HURRELL, Andrew. Geopolitics and global economic governance. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford University Press and Oxford Review of Economic Policy Limited, v. 40, n. 2, p. 220-233, 2024.

IKENBERRY, G. John. **After Victory:** Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton University Press, 2009.

LUTWAK, Edward. (1990) From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso Monteiro. O Brasil na ONU: parceria necessária diante dos desafios geopolíticos globais. **Cadernos Adenauer**, São Paulo: v. 23, p. 85-101, 2022.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso Monteiro; **LEITE**, J. L. Our Daily Bread: Brazil and the European Union in the Struggle for Food Security. In: **RYAN**, Gregory John; **DRUMMOND**, Marina; **PAZ**, Leonardo (org.). **International Security**: A European – South American Dialogue. 1. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2015. v. 1, p. 220-233.

Paulo Afonso Velasco Júnior · Associate Professor of International Politics at the Rio de Janeiro State University (UERJ).

O Acordo Mercosul-União Europeia: condicionantes políticos e econômicos de uma negociação de longo prazo

Leandro Gavião

O fim da Guerra Fria inaugurou uma nova configuração da ordem internacional, marcada pela intensificação da globalização, pela expansão dos acordos de integração regional e pelo fortalecimento das negociações comerciais entre blocos econômicos (Pereira, 2013). Nesse contexto, Mercosul e União Europeia iniciaram um processo de aproximação que refletia tanto as expectativas em torno da liberalização do comércio quanto a busca por maior projeção internacional de ambas as regiões. Entretanto, a construção dessa parceria mostrou-se muito mais complexa do que o cenário otimista dos anos 1990 fazia supor.

Ao longo de mais de três décadas, as negociações entre os dois blocos foram influenciadas por mudanças na distribuição do poder internacional, por transformações nas orientações econômicas dos governos, por crises políticas e financeiras e por disputas em torno de temas sensíveis, como agricultura e meio ambiente. O acordo de associação firmado em 2019 e posteriormente assinado em 2026 constituiu o resultado desse longo processo de avanços, impasses e reconfigurações.

Este artigo analisa a evolução das relações entre Mercosul e União Europeia desde o surgimento do bloco sul-americano, examinando como fatores domésticos e sistêmicos condicionaram as negociações e

contribuíram para moldar uma das mais longas e complexas iniciativas de cooperação inter-regional da história contemporânea[1].

Da aproximação institucional à estagnação das negociações (1992-2015)

Desde sua criação, o Mercosul passou a ocupar posição estratégica na política externa da Comunidade Europeia (CE), que identificava no bloco um mercado promissor e seu principal parceiro comercial na América Latina (Bataller, 1992). Em sintonia com a lógica do regionalismo aberto (CEPAL, 1994), ambos os lados demonstraram interesse em aprofundar a cooperação econômica e política.

Esse processo culminou na assinatura do Acordo Marco Interregional de Cooperação, em 1995, destinado a institucionalizar o diálogo político, ampliar a cooperação econômica e aproveitar a experiência europeia em integração regional. Além dos interesses comerciais, a aproximação era sustentada pela defesa de princípios comuns, como democracia e direitos humanos (Grugel, 2002). Contudo, o acordo possuía caráter preparatório e não estabelecia prazos ou compromissos concretos para a liberalização comercial, o que favoreceu sucessivos atrasos nas negociações.

Entre 1996 e 1999, as negociações avançaram com estudos técnicos e rodadas de diálogo, mas encontraram resistência sobretudo na questão agrícola. A Política Agrícola Comum (PAC) e o protecionismo europeu limitaram o acesso dos produtos agropecuários do Mercosul ao mercado europeu, enquanto a União Europeia priorizava a abertura dos mercados de serviços, investimentos e compras governamentais. Já o Mercosul buscava ampliar as exportações de produtos primários e atrair investimentos externos (Saraiva, 2004).

1 Para uma análise mais aprofundada da história do acordo Mercosul-UE, ver: Saraiva; Gavião (2020).

Em 1999, entrou em vigor o Acordo Marco e foi criado o Comitê Birregional de Negociações para conduzir o futuro acordo de associação. Entretanto, a crise interna do Mercosul, desencadeada pela desvalorização do real e pelas tensões entre Brasil e Argentina, reduziu a credibilidade do bloco perante os europeus. Ao mesmo tempo, a União Europeia concentrava esforços na ampliação para o Leste Europeu e na consolidação da união monetária.

As dificuldades também foram agravadas pelo fracasso das negociações multilaterais da OMC e pela manutenção dos subsídios agrícolas europeus. Ainda assim, entre 1999 e 2003 ocorreram dez rodadas de negociação. Embora o diálogo político tenha avançado, a liberalização comercial permaneceu limitada pelas divergências entre as prioridades de cada bloco: enquanto a União Europeia insistia na abertura dos setores de serviços e compras públicas, o Mercosul concentrava suas demandas no acesso ao mercado agrícola europeu.

A partir dos anos 2000, as negociações entre Mercosul e União Europeia perderam dinamismo. Além dos impasses comerciais, a ascensão de governos de esquerda na América do Sul – a chamada "Onda Rosa" – deslocou as prioridades da integração regional para uma agenda política e social, característica do chamado "regionalismo pós-liberal" (Saraiva; Gavião, 2018). Nesse contexto, temas comerciais perderam espaço, enquanto iniciativas liberalizantes como a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foram definitivamente abandonadas.

Apesar da expectativa de concluir o acordo de associação em 2004, os avanços foram limitados. A vinculação das negociações à Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), o perfil econômico dos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner e, posteriormente, o fracasso da Alca em 2005 reduziram o ímpeto das negociações. A aproximação da Venezuela de Hugo Chávez com o Mercosul também contribuiu para ampliar as divergências políticas entre os blocos.

Em 2007, Brasil e União Europeia firmaram uma Parceria Estratégica voltada ao fortalecimento do diálogo bilateral e do multi-

lateralismo (Teló, 2014). Embora os europeus esperassem que a iniciativa impulsionasse as negociações com o Mercosul, o resultado foi o enfraquecimento da dimensão inter-regional e o aumento das tensões com a Argentina, que interpretou o acordo como um afastamento do bloco.

No fim da década, o protecionismo adotado pelo governo de Cristina Kirchner, somado à crise da Zona do Euro, reduziu ainda mais o ritmo das negociações. A entrada definitiva da Venezuela no Mercosul, em 2012, novamente dificultou a aproximação com a União Europeia, uma vez que pairavam questionamentos sobre a lisura da democracia naquele país.

Mesmo diante de propostas para um acordo bilateral entre Brasil e UE, prevaleceu o compromisso brasileiro com a união aduaneira do Mercosul. As divergências permaneceram concentradas nos mesmos temas: o Mercosul reivindicava maior acesso ao mercado agrícola europeu, enquanto a União Europeia defendia maior abertura nos setores de serviços, investimentos e compras governamentais. A partir de 2011, porém, o avanço de grandes acordos comerciais internacionais levou o Brasil a retomar gradualmente o interesse por um acordo com a União Europeia, sem abandonar o projeto de integração regional.

O novo impulso das negociações (2016-2020)

A partir de 2016, as negociações entre Mercosul e União Europeia ganharam novo impulso. A eleição de Mauricio Macri na Argentina e a chegada de Michel Temer à Presidência do Brasil marcaram uma reorientação em favor da liberalização econômica e da ampliação de acordos comerciais. No Brasil, o programa *Uma Ponte para o Futuro* já defendia maior abertura da economia e a busca de acordos com parceiros estratégicos, inclusive independentemente do Mercosul (PMDB, 2015).

A convergência entre os governos de Macri, Temer e Horacio Cartes, no Paraguai, resultou na suspensão da Venezuela do Mercosul, removendo um importante obstáculo político às negociações. Paralelamente, o avanço do protecionismo internacional, evidenciado pelo Brexit e pela eleição de Donald Trump, ambos em 2016, incentivou a União Europeia a diversificar suas parcerias comerciais.

Apesar do avanço das negociações, persistiram divergências. A União Europeia manteve restrições ao setor agrícola, enquanto o Brasil resistia à abertura de segmentos industriais, de serviços e de compras governamentais. Ainda assim, a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, reforçou a agenda de liberalização econômica. Embora a política externa tenha permanecido sob responsabilidade do Itamaraty, o Ministério da Economia, liderado por Paulo Guedes, assumiu protagonismo na fase final das negociações.

O acordo concluído em 2019 eliminou tarifas sobre a maior parte do comércio bilateral e incorporou temas que haviam dificultado o entendimento por décadas, como liberalização de serviços, compras governamentais, comércio eletrônico, propriedade intelectual, normas trabalhistas e compromissos ambientais. Sua assinatura encerrou mais de vinte anos de negociações e representou a mais importante iniciativa de abertura comercial do Mercosul desde sua criação.

Entretanto, a etapa de ratificação encontrou novos obstáculos. As queimadas na Amazônia e as tensões diplomáticas entre Jair Bolsonaro e o presidente francês Emmanuel Macron fortaleceram a oposição de países como França e Irlanda ao acordo. Ao mesmo tempo, o Mercosul concluiu um tratado de livre comércio com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), ampliando sua estratégia de inserção internacional (EFTA, 2019). Na Argentina, a eleição do peronista Alberto Fernández reacendeu as incertezas sobre o futuro do acordo, embora o mecanismo de implementação provisória aprovado pelo Mercosul em 2019 tenha permitido que cada Estado-membro avançasse individualmente no processo de ratificação.

Rumo à implementação provisória (2020-2026)

Após o anúncio da conclusão política do acordo, em junho de 2019, o processo de ratificação entrou em uma nova fase, marcada por obstáculos distintos daqueles que haviam predominado ao longo das negociações comerciais. Se, durante mais de duas décadas, os principais impasses concentraram-se nas disputas em torno do acesso ao mercado agrícola europeu e da abertura dos mercados de serviços, compras governamentais e investimentos, a partir de então a agenda ambiental assumiu posição central. O aumento das taxas de desmatamento na Amazônia durante o governo de Jair Bolsonaro[2], associado ao enfraquecimento dos mecanismos de fiscalização ambiental e às críticas internacionais à política brasileira para a região, provocou forte reação de governos europeus, sobretudo da França, da Áustria, da Irlanda, dos Países Baixos e de Luxemburgo. Esses países passaram a defender que a entrada em vigor do acordo deveria ser condicionada à adoção de garantias ambientais mais robustas e juridicamente exigíveis, compatíveis com os compromissos assumidos no Acordo de Paris[3].

A resistência europeia refletia não apenas preocupações ambientais, mas também fatores de natureza econômica e política. A França, tradicional defensora da PAC, permaneceu receosa quanto aos impactos da ampliação das importações de produtos agropecuários sul-americanos sobre seus produtores rurais[4]. Desse modo, a pauta ambiental passou a funcionar como um novo elemento legitimador de resistências que já existiam em torno da abertura do mercado agrícola europeu, ampliando o número de atores contrários ao tratado.

2 https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63290268. Acesso em 21 de julho de 2026.

3 https://www.euractiv.com/news/france-says-opposes-eu-mercosur-trade-deal-over-deforestation-concerns. Acesso em 21 de julho de 2026.

4 https://www.reuters.com/world/planned-eu-mercosur-deal-is-unacceptable-says-elysee-2024-12-05. Acesso em 22 de julho de 2026.

A pandemia de Covid-19, iniciada em 2020, contribuiu para aprofundar esse cenário de incertezas. As prioridades dos governos deslocaram-se para a contenção da crise sanitária, a recuperação econômica e a reorganização das cadeias globais de suprimentos, reduzindo o espaço político para a ratificação do acordo. Paralelamente, a crescente rivalidade entre Estados Unidos e China, as discussões sobre autonomia estratégica da União Europeia e o fortalecimento de políticas industriais em diversas economias desenvolvidas modificaram o contexto em que o tratado havia sido concebido no final da década de 1990. O acordo deixou de ser percebido apenas como um instrumento de liberalização comercial e passou a integrar uma estratégia mais ampla de diversificação de mercados, segurança econômica e redução da dependência em relação às grandes potências.

Um novo ímpeto de retomada das negociações ocorreu a partir de 2023, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. O governo brasileiro promoveu uma reaproximação diplomática com a União Europeia, reposicionando a agenda ambiental como uma prioridade e buscando reconstruir a credibilidade internacional do país. Ao mesmo tempo, o Mercosul passou a questionar alguns dispositivos adicionais propostos pela União Europeia, especialmente aqueles relacionados ao novo Regulamento Antidesmatamento e ao chamado Instrumento Adicional sobre Sustentabilidade, argumentando que determinadas exigências poderiam gerar assimetrias regulatórias e restringir o espaço para políticas industriais e de desenvolvimento[5]. As negociações concentraram-se, portanto, na construção de salvaguardas capazes de compatibilizar os compromissos ambientais europeus com os interesses econômicos dos países sul-americanos. Esse processo resultou no conjunto de ajustes negociados entre 2023 e 2024 – frequentemente denominado "Pacote de Brasília" – que complemen-

5 https://www.reuters.com/world/americas/brazil-asks-eu-hold-off-implementing-deforestation-law-2024-09-11. Acesso em 22 de julho de 2026.

tou o texto acordado em 2019 e permitiu o encerramento definitivo das negociações em dezembro de 2024[6].

Em janeiro de 2026, a União Europeia e os quatro membros fundadores do Mercosul assinaram formalmente o Acordo de Parceria e o Acordo Interino de Comércio (Interim Trade Agreement – ITA), encerrando um processo negociador iniciado oficialmente em 1999[7]. A arquitetura jurídica adotada representou uma inovação institucional importante. Em vez de aguardar a ratificação integral de todo o acordo pelos vinte e sete Estados-membros da União Europeia, optou-se pela separação entre o componente comercial e os capítulos políticos e de cooperação. Dessa forma, o acordo comercial tornou-se passível de aplicação provisória após o cumprimento das formalidades institucionais previstas, enquanto a entrada em vigor do acordo de parceria permanece condicionada à ratificação completa pelos parlamentos nacionais europeus.

A partir de 1º de maio de 2026, o Acordo Interino de Comércio passou a ser aplicado provisoriamente entre a União Europeia e a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. O instrumento estabelece uma das maiores áreas de livre comércio do mundo, abrangendo aproximadamente 700 milhões de habitantes e uma parcela significativa do PIB mundial. Além da eliminação gradual de tarifas sobre a maior parte do comércio bilateral, o acordo disciplina temas contemporâneos como comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, comércio digital, indicações geográficas, medidas sanitárias e fitossanitárias, facilitação de comércio, desenvolvimento sustentável e mecanismos permanentes de solução de controvérsias.

6 https://especial.camara.leg.br/acordo-provisorio-de-comercio-mercosul-uniao-europeia. Acesso em 22 de julho de 2026.

7 https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-mercosur-agreements-explained. Acesso em 24 de julho de 2026.

Apesar desse avanço, o processo de integração birregional permanece incompleto. A aplicação provisória limita-se aos dispositivos autorizados pelas instituições europeias, ao passo que o Acordo de Parceria continuará dependendo da ratificação por todos os Estados-membros da União Europeia e da aprovação do Parlamento Europeu para produzir integralmente seus efeitos jurídicos. Desse modo, embora a fase negociadora tenha sido finalmente concluída após mais de vinte e cinco anos, a consolidação definitiva da parceria continua condicionada às dinâmicas políticas domésticas dos países europeus e à capacidade de ambos os blocos de compatibilizar liberalização comercial, proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

Conclusão

A trajetória das relações entre Mercosul e União Europeia evidencia que acordos de integração comercial não são conduzidos apenas por interesses econômicos, mas também pelas transformações da ordem internacional, pelas mudanças de orientação política dos governos e pelas disputas domésticas de cada bloco. Ao longo de mais de três décadas, as negociações oscilaram entre momentos de aproximação e de estagnação, sob a influência de diferentes concepções de regionalismo, pela evolução do multilateralismo e por temas que extrapolaram a agenda comercial, como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e governança democrática.

Nesse percurso, o acordo firmado entre os blocos representa mais do que um instrumento de liberalização do comércio. Ele simboliza a capacidade de adaptação de dois projetos de integração que sobreviveram às mudanças do sistema internacional desde o fim da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, sua longa gestação revela os limites da cooperação inter-regional quando interesses econômicos, pressões políticas internas e agendas estratégicas nacionais entram em conflito.

Por fim, a efetividade da parceria dependerá menos da conclusão formal do processo de ratificação e mais da capacidade de Mercosul e União Europeia transformarem os compromissos assumidos em políticas concretas. Nesse sentido, o acordo constitui não um ponto de chegada, mas uma nova etapa das relações birregionais, cujos resultados serão determinados pela evolução da economia internacional, das prioridades políticas dos Estados-membros e da disposição de ambos os blocos de preservar um modelo de cooperação baseado no diálogo, na previsibilidade institucional e no fortalecimento do multilateralismo.

Referências

BATALLER, Francisco. **La Unión Europea y América Latina**. Bruselas: Comisión Europea/mimeo. Working Paper LAT-ECA1.WP, 08/12/1992.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe:** la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

EFTA. **Global trade relations:** Ongoing Negotiations – Mercosur. 2019.

GRUGEL, J. **Spain, the EU and Latin America:** governance, identity in the making of "new inter-regionalism". Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 2002.

PEREIRA, Lia Valls. A "nova onda de regionalismo": uma reflexão sobre a agenda brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 2-7, junho de 2013.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro de 2015.

SARAIVA, Miriam G. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.46 n.1, p.84-111. 2004.

SARAIVA, Miriam G.; GAVIÃO, Leandro. O declínio da esquerda na América do Sul. In: Reinaldo J. Themoteo (org.). **Série Relações Brasil-Europa (vol. 8):** Novos desafios da política na América do Sul e na União Europeia. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

SARAIVA, Miriam G.; GAVIÃO, Leandro. **Relações comerciais União Europeia-Mercosul:** um breve histórico. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

TELÒ, Mario. UE-Brasil: conceitos e abordagens convergentes/divergentes ao multilateralismo. A visão da UE para um novo multilateralismo é um parceiro confiável?. In: **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 17-48.

Leandro Gavião · Professor na Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Possui doutorado em História Política (UERJ) e pós-doutorado em História (UFRJ). É coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA-UERJ) e escreve para o *Le Monde Diplomatique Brasil* desde 2015.

The Mercosur–European Union agreement: political and economic determinants in a long-term negotiation

Leandro Gavião

The end of the Cold War ushered in a new configuration of the international order, characterized by the intensification of globalization, the expansion of regional integration agreements, and the strengthening of trade negotiations between economic blocs (Pereira, 2013). In this context, Mercosur and the European Union embarked on a process of rapprochement that reflected both expectations surrounding trade liberalization and the pursuit of greater international prominence by both regions. However, the development of this partnership proved far more complex than the optimistic outlook of the 1990s had suggested.

Over more than three decades, negotiations between the two blocs have been shaped by changes in the distribution of international power, shifts in governments' economic policy orientations, political and financial crises, and disputes over sensitive issues such as agriculture and the environment. The Association Agreement, concluded in 2019 and subsequently signed in 2026, was the outcome of this lengthy process of progress, deadlocks, and realignments.

This article analyzes the evolution of relations between Mercosur and the European Union since the emergence of the South American bloc, examining how domestic and systemic factors have shaped the ne-

gotiations and contributed to one of the longest and most complex interregional cooperation initiatives in contemporary history.[1]

From Institutional Rapprochement to Stalled Negotiations (1992–2015)

Since its establishment, Mercosur has occupied a strategic position in the foreign policy of the European Community (EC), which viewed the bloc as a promising market and its main trading partner in Latin America (Bataller, 1992). In line with the logic of open regionalism (ECLAC, 1994), both sides expressed interest in deepening economic and political cooperation.

This process culminated in the signing of the Interregional Framework Cooperation Agreement in 1995, which aimed to institutionalize political dialogue, expand economic cooperation, and draw on Europe's experience in regional integration. Beyond commercial interests, this rapprochement was underpinned by a commitment to shared principles, such as democracy and human rights (Grugel, 2002). However, the agreement was preparatory in nature and did not establish deadlines or concrete commitments for trade liberalization, contributing to successive delays in the negotiations.

Between 1996 and 1999, negotiations progressed through technical studies and rounds of dialogue but encountered resistance, particularly over agricultural issues. The Common Agricultural Policy (CAP) and European protectionism limited access for Mercosur agricultural products to the European market, while the European Union prioritized opening markets for services, investment, and government procurement. Mercosur, in turn, sought to expand exports of primary products and attract foreign investment (Saraiva, 2004).

1 For a more in-depth analysis of the history of the Mercosur–EU Agreement, see Saraiva and Gavião (2020).

In 1999, the Framework Agreement entered into force, and the Biregional Negotiations Committee was established to conduct negotiations on the future association agreement. However, Mercosur's internal crisis, triggered by the devaluation of the Brazilian real and tensions between Brazil and Argentina, undermined the bloc's credibility in the eyes of European partners. At the same time, the European Union was focusing its efforts on enlargement toward Eastern Europe and the consolidation of monetary union.

The difficulties were further compounded by the failure of the WTO multilateral negotiations and the continuation of European agricultural subsidies. Nevertheless, ten rounds of negotiations took place between 1999 and 2003. Although political dialogue made progress, trade liberalization remained limited by differences between the priorities of the two blocs: while the European Union insisted on opening the services and government procurement sectors, Mercosur focused its demands on access to the European agricultural market.

From the 2000s onward, negotiations between Mercosur and the European Union lost momentum. In addition to trade-related deadlocks, the rise of left-wing governments in South America – the so-called "Pink Tide" – shifted regional integration priorities toward a political and social agenda characteristic of what became known as "post-liberal regionalism" (Saraiva and Gavião, 2018). In this context, trade issues lost ground, while liberalizing initiatives such as the Free Trade Area of the Americas (FTAA) were definitively abandoned.

Despite expectations that the association agreement would be concluded in 2004, progress remained limited. The linkage of the negotiations to the World Trade Organization (WTO) Doha Round, the economic policy orientations of the governments of Lula da Silva and Néstor Kirchner, and, subsequently, the failure of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) in 2005 all reduced the momentum of the negotiations. The rapprochement between Hugo Chávez's Venezuela and Mercosur also contributed to widening political differences between the two blocs.

In 2007, Brazil and the European Union established a Strategic Partnership aimed at strengthening bilateral dialogue and multilateralism (Teló, 2014). Although Europeans expected this initiative to give fresh impetus to negotiations with Mercosur, the outcome was a weakening of the interregional dimension and heightened tensions with Argentina, which interpreted the agreement as a move away from the bloc.

By the end of the decade, protectionist policies adopted by Cristina Kirchner's government, combined with the Eurozone crisis, further slowed the pace of negotiations. Venezuela's full accession to Mercosur in 2012 once again hindered rapprochement with the European Union, as questions remained regarding the integrity of democracy in that country.

Even with proposals for a bilateral agreement between Brazil and the EU, Brazil's commitment to Mercosur's customs union prevailed. Differences remained centered on the same issues: Mercosur sought greater access to the European agricultural market, while the European Union advocated greater market opening in the services, investment, and government procurement sectors. From 2011 onward, however, the emergence of major international trade agreements led Brazil to gradually renew its interest in an agreement with the European Union, without abandoning its regional integration project.

A New Impetus for Negotiations (2016–2020)

From 2016 onward, negotiations between Mercosur and the European Union gained renewed momentum. The election of Mauricio Macri in Argentina and Michel Temer's assumption of the presidency in Brazil marked a shift in policy orientation toward economic liberalization and the expansion of trade agreements. In Brazil, the A Bridge to the Future program had already advocated greater economic openness and the pursuit of agreements with strategic partners, including independently of Mercosur (PMDB, 2015).

The convergence of the governments of Macri, Temer, and Horacio Cartes in Paraguay led to Venezuela's suspension from Mercosur, removing a major political obstacle to the negotiations. At the same time, the rise of international protectionism, as evidenced by Brexit and the election of Donald Trump, both in 2016, encouraged the European Union to diversify its trade partnerships.

Despite the progress made in the negotiations, differences persisted. The European Union maintained restrictions on the agricultural sector, while Brazil resisted opening segments of its industrial, services, and government procurement sectors. Nevertheless, the election of Jair Bolsonaro in 2018 reinforced the economic liberalization agenda. Although foreign policy remained under the responsibility of the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty), the Ministry of the Economy, led by Paulo Guedes, assumed a leading role in the final stage of the negotiations.

The agreement concluded in 2019 eliminated tariffs on most bilateral trade and incorporated issues that had hindered an understanding for decades, such as the liberalization of services, government procurement, e-commerce, intellectual property, labor standards, and environmental commitments. Its signature brought more than twenty years of negotiations to a close and represented Mercosur's most significant trade liberalization initiative since its creation.

However, the ratification stage encountered new obstacles. Fires in the Amazon and diplomatic tensions between Jair Bolsonaro and French President Emmanuel Macron strengthened opposition to the agreement in countries such as France and Ireland. At the same time, Mercosur concluded a free trade agreement with the European Free Trade Association (EFTA), expanding its strategy for integration into the global economy (EFTA, 2019). In Argentina, the election of Peronist Alberto Fernández reignited uncertainty about the agreement's future, although the provisional implementation mechanism approved by Mercosur in 2019 allowed each member state to move forward individually with the ratification process.

Toward Provisional Implementation (2020–2026)

Following the announcement of the political conclusion of the agreement in June 2019, the ratification process entered a new phase, marked by obstacles that differed from those that had predominated throughout the trade negotiations. Whereas, for more than two decades, the main deadlocks had centered on disputes over access to the European agricultural market and the opening of the services, government procurement, and investment markets, the environmental agenda subsequently took center stage. The increase in deforestation rates in the Amazon during Jair Bolsonaro's administration[2], coupled with the weakening of environmental enforcement mechanisms and international criticism of Brazil's policies toward the region, prompted a strong reaction from European governments, particularly those of France, Austria, Ireland, the Netherlands, and Luxembourg. These countries began to argue that the agreement's entry into force should be conditional on the adoption of more robust and legally enforceable environmental safeguards, consistent with the commitments undertaken under the Paris Agreement.[3]

European resistance reflected not only environmental concerns but also economic and political factors. France, a longstanding defender of the Common Agricultural Policy (CAP), remained concerned about the impact of increased imports of South American agricultural products on its farmers.[4] Thus, the environmental agenda came to serve as a new justification for preexisting resistance to opening the European agricultural market, broadening the range of actors opposed to the treaty.

The COVID-19 pandemic, which began in 2020, contributed to deepening this climate of uncertainty. Governments shifted their priorities

2 https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63290268. Accessed July 21, 2026.

3 https://www.euractiv.com/news/france-says-opposes-eu-mercosur-trade-deal-over-deforestation-concerns.Accessed July 21, 2026.

4 https://www.reuters.com/world/planned-eu-mercosur-deal-is-unacceptable-says-elysee-2024-12-05. Accessed July 22, 2026.

toward containing the public health crisis, economic recovery, and the reorganization of global supply chains, leaving less political space for ratification of the agreement. At the same time, growing rivalry between the United States and China, discussions surrounding the European Union's strategic autonomy, and the strengthening of industrial policies across several developed economies changed the context in which the treaty had been conceived in the late 1990s. The agreement was no longer perceived solely as an instrument of trade liberalization but had become part of a broader strategy of market diversification, economic security, and reduced dependence on major powers.

A renewed impetus for resuming negotiations emerged from 2023 onward, with Luiz Inácio Lula da Silva's return to the presidency. The Brazilian government pursued diplomatic rapprochement with the European Union, repositioning the environmental agenda as a priority and seeking to rebuild the country's international credibility. At the same time, Mercosur began questioning certain additional provisions proposed by the European Union, particularly those related to the new EU Deforestation Regulation and the so-called Additional Instrument on Sustainability, arguing that certain requirements could create regulatory asymmetries and constrain the policy space available for industrial and development policies.[5] Negotiations therefore focused on establishing safeguards capable of reconciling European environmental commitments with the economic interests of South American countries. This process resulted in a set of adjustments negotiated between 2023 and 2024 – often referred to as the "Brasília Package" – which supplemented the text agreed upon in 2019 and made it possible to bring negotiations to a definitive close in December 2024.[6]

5 https://www.reuters.com/world/americas/brazil-asks-eu-hold-off-implementing-deforestation-law-2024-09-11.Accessed July 22, 2026.

6 https://especial.camara.leg.br/acordo-provisorio-de-comercio-mercosul-uniao-europeia. Accessed July 22, 2026.

In January 2026, the European Union and the four founding members of Mercosur formally signed the Partnership Agreement and the Interim Trade Agreement (iTA), bringing to a close a negotiating process officially launched in 1999.[7] The legal architecture adopted represented an important institutional innovation. Rather than waiting for the full ratification of the entire agreement by all twenty-seven EU member states, the decision was made to separate the trade component from the political and cooperation chapters. As a result, the trade agreement became eligible for provisional application once the prescribed institutional formalities had been completed, while the entry into force of the Partnership Agreement remained conditional on full ratification by the European national parliaments.

As of May 1, 2026, the Interim Trade Agreement has been provisionally applied between the European Union and Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay. The instrument establishes one of the world's largest free trade areas, encompassing approximately 700 million people and a significant share of global GDP. In addition to the gradual elimination of tariffs on most bilateral trade, the agreement regulates contemporary issues such as trade in services, investment, government procurement, intellectual property, digital trade, geographical indications, sanitary and phytosanitary measures, trade facilitation, sustainable development, and permanent dispute settlement mechanisms.

Despite this progress, the bi-regional integration process remains incomplete. Provisional application is limited to the provisions authorized by the European institutions, while the Partnership Agreement will continue to require ratification by all European Union member states and approval by the European Parliament to take full legal effect. Thus, although the negotiating phase has finally concluded after more than twenty-five years, the definitive consolidation of the partnership re-

7 https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-mercosur-agreements-explained. Accessed July 24, 2026.

mains contingent on domestic political dynamics in European countries and on both blocs' ability to reconcile trade liberalization, environmental protection, and economic development.

Final Remarks

The trajectory of relations between Mercosur and the European Union demonstrates that trade integration agreements are shaped not only by economic interests but also by transformations in the international order, shifts in governments' political orientations, and domestic disputes within each bloc. Over more than three decades, negotiations have oscillated between periods of rapprochement and stagnation, influenced by different conceptions of regionalism, the evolution of multilateralism, and issues extending beyond the trade agenda, such as the environment, sustainable development, and democratic governance.

In this context, the agreement signed by the two blocs represents more than an instrument of trade liberalization. It symbolizes the capacity of two integration projects to adapt and endure through the transformations of the international system since the end of the Cold War. At the same time, the lengthy process leading to its conclusion reveals the limits of interregional cooperation when economic interests, domestic political pressures, and national strategic agendas come into conflict.

Ultimately, the effectiveness of the partnership will depend less on the formal completion of the ratification process than on Mercosur's and the European Union's ability to translate their commitments into concrete policies. In this sense, the agreement represents not an endpoint but a new stage in bi-regional relations, the outcomes of which will be determined by developments in the international economy, the political priorities of the member states, and both blocs' willingness to preserve a model of cooperation based on dialogue, institutional predictability, and the strengthening of multilateralism.

References

BATALLER, Francisco. **La Unión Europea y América Latina**. Bruselas: Comisión Europea/mimeo. Working Paper LAT-ECA1.WP, 08/12/1992.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe:** la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

EFTA. **Global trade relations:** Ongoing Negotiations – Mercosur. 2019.

GRUGEL, J. **Spain, the EU and Latin America:** governance, identity in the making of "new inter-regionalism". Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 2002.

PEREIRA, Lia Valls. A "nova onda de regionalismo": uma reflexão sobre a agenda brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1,. p. 2-7 ,junho de 2013.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro de 2015.

SARAIVA, Miriam G. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.46 n.1, p.84-111. 2004.

SARAIVA, Miriam G.; GAVIÃO, Leandro. O declínio da esquerda na América do Sul. In: Reinaldo J. Themoteo (org.). **Série Relações Brasil-Europa (vol. 8):** Novos desafios da política na América do Sul e na União Europeia. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

SARAIVA, Miriam G.; GAVIÃO, Leandro. **Relações comerciais União Europeia-Mercosul:** um breve histórico. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

TELÒ, Mario. UE-Brasil: conceitos e abordagens convergentes/divergentes ao multilateralismo. A visão da UE para um novo multilateralismo é um parceiro confiável?. In: **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 17-48.

Leandro Gavião · Professor at the Catholic University of Petrópolis (UCP). He holds a PhD in Political History from the State University of Rio de Janeiro (UERJ) and completed a postdoctoral research in History at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). He coordinates the Brazil–Argentina International Studies Center (NEIBA-UERJ) and has been a contributor to Le Monde Diplomatique Brasil since 2015.

Minerais críticos, geopolítica e resiliência das cadeias de valor: perspectivas entre Europa e Brasil

Drielli Peyer
Luis Guilherme Larizzatti Zacharias

Introdução

O conceito de transição energética, de maneira geral, é compreendido como a substituição de uma fonte de energia por outra, como a transição dos combustíveis fósseis para fontes renováveis. Atualmente, entretanto, sabe-se que esse conceito vai além desse processo mais amplo de substituição e inclui um conjunto de aspectos que podem viabilizar ou limitar a própria transição (Peyerl et al., 2022). Primeiramente, a transição energética é um processo complexo e gradual, e acelerá-la, principalmente em resposta às mudanças climáticas, tem sido uma das principais questões não apenas a serem discutidas, mas também efetivamente alcançadas (Peyerl et al., 2023). Com isso, aprofundou-se o entendimento dos processos de transição energética, reconhecendo-se que, além da apropriação e do uso dos recursos naturais, toda a cadeia de valor e a formação de novas cadeias impactam uma ampla gama de dimensões, como as sociais e ambientais, que precisam ser consideradas para tornar o sistema mais resiliente. Nesse contexto, estão envolvidas questões que vão desde a aceitação de novas tecnologias até a disponibilidade e o uso de minerais necessários a esse processo.

Além disso, outros dois pontos específicos têm permeado cada vez mais a discussão sobre a transição energética: a dependência geopolítica de recursos naturais e a resiliência das cadeias de valor. A formação de novas cadeias precisa, portanto, ser analisada considerando tanto seus impactos sobre as dependências globais quanto as oportunidades de desenvolvimento regional associadas à sua implementação. A partir desses aspectos, emergem duas necessidades principais. A primeira é garantir que as políticas estejam alinhadas nos níveis global, regional e local (Peyerl et al., 2022). A segunda é promover maior integração do sistema, de modo que diferentes cadeias de valor não concorram pelos mesmos recursos, especialmente quando se trata de matérias-primas e insumos (*feedstocks*) estratégicos.

Nesse processo, a tecnologia, o uso de minerais específicos necessários à sua implementação, os processos de inovação e o desenvolvimento de patentes também se tornam elementos centrais para compreender quão sustentável uma cadeia de valor realmente pode ser (Peyerl and van der Zwaan, 2024)and the categorization of positive and negative effects, of each segment (production, transportation, and end-use. Isso porque a própria construção dessas cadeias pode exigir o uso intensivo de recursos naturais antes mesmo de gerar os benefícios esperados da transição energética. Nesse sentido, a circularidade torna-se igualmente relevante, ao introduzir a necessidade de reduzir o consumo de recursos primários, ampliar o reaproveitamento de materiais e considerar todo o ciclo de vida das tecnologias e infraestruturas associadas à transição.

Historicamente, países que dispõem de recursos naturais estratégicos e abundantes têm enfrentado o desafio de garantir que esses recursos não sejam destinados apenas à exportação, mas também incorporados às suas próprias estratégias de desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico. Ao mesmo tempo, cada país ou região apresenta uma realidade distinta. A Europa, por exemplo, está inserida em uma trajetória intensa de descarbonização de diversos setores, mas permanece dependente da importação de recursos naturais e de matérias-primas estratégicas. O Brasil, por sua vez, busca caminhos para transformar sua ampla

disponibilidade de recursos naturais em oportunidades de desenvolvimento interno, agregação de valor, fortalecimento das cadeias produtivas e avanço da transição energética.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar como a geopolítica dos minerais críticos influencia a formação, a resiliência e o desenvolvimento das cadeias de valor associadas à transição energética, considerando as interdependências entre seus diferentes segmentos e as perspectivas da Europa e do Brasil. A interdependência na cadeia de valor refere-se às relações entre atividades, recursos e atores, nas quais mudanças ou decisões em um segmento podem afetar o funcionamento e o desenvolvimento dos demais segmentos da cadeia (Dubois et al., 2004). Nesse contexto, a resiliência depende da capacidade desses segmentos e atores de absorver, adaptar-se e responder a mudanças ou rupturas sem comprometer o funcionamento da cadeia como um todo.

Para responder a esse objetivo, o artigo está dividido em duas partes. A primeira apresenta o cenário europeu atual e os esforços para reduzir a dependência externa de minerais críticos, discutindo como esse processo transforma as dinâmicas internas das cadeias de valor e afeta as relações geopolíticas com outros países. A segunda parte concentra-se no Brasil, historicamente caracterizado como exportador de recursos naturais e detentor de importantes reservas minerais, e analisa os desafios e as oportunidades para fortalecer, diversificar e agregar valor às suas cadeias produtivas. Por fim, o artigo apresenta considerações finais que integram as duas perspectivas, destacando pontos de convergência, interdependências e possíveis caminhos para fortalecer a resiliência geopolítica e das cadeias de valor no contexto da transição energética.

Minerais críticos na Europa: entre dependência e resiliência

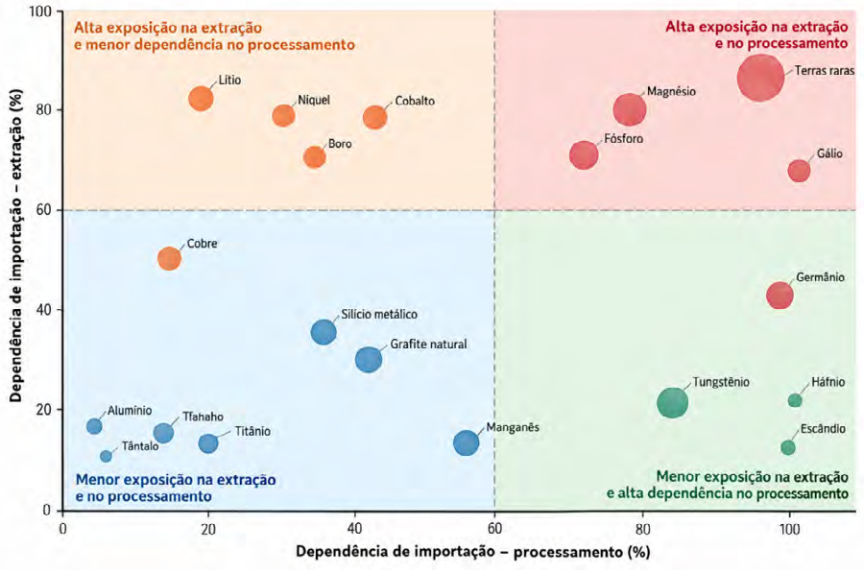
Apesar de possuir uma política ambiciosa de transição energética e descarbonização, a Europa ainda apresenta uma elevada dependência de

matérias-primas provenientes de outros países. Essa dependência expõe os países europeus a vulnerabilidades geopolíticas, riscos de interrupção do abastecimento e volatilidade de preços, especialmente quando a produção ou o processamento de determinados minerais se concentra em poucos países (European Investment Bank, 2026). Essas vulnerabilidades tornaram-se ainda mais evidentes diante de acontecimentos geopolíticos recentes, como a invasão russa da Ucrânia e as tensões no Oriente Médio envolvendo os Estados Unidos e o Irã, que têm afetado rotas estratégicas de transporte e comércio, incluindo o Estreito de Hormuz.

A União Europeia (UE) classifica 34 matérias-primas não energéticas e não agrícolas como críticas, por serem fundamentais para setores estratégicos, como energias renováveis, baterias, semicondutores, digitalização, aeroespacial e defesa (European Investment Bank, 2026). Diante do risco de que essa dependência externa aumente sua vulnerabilidade econômica e geopolítica, a UE passou a incorporar, de forma mais explícita, não apenas o conceito, mas também a aplicação prática da diversificação em suas estratégias de suprimento. Esse princípio é particularmente relevante no contexto da transição energética, em que parte do debate ainda se concentra em um conjunto relativamente restrito de tecnologias ou fontes como soluções centrais. No entanto, a diversificação de recursos, tecnologias, fornecedores e rotas de suprimento tende a assumir um papel cada vez mais central na redução de dependências e no fortalecimento da resiliência das cadeias de valor.

A Figura 1 apresenta a relação entre a dependência de importação da UE nas etapas de extração e processamento de matérias-primas críticas e estratégicas selecionadas. Os resultados evidenciam diferenças importantes entre os materiais, com alguns apresentando elevada dependência externa em ambas as etapas da cadeia de valor. Essa concentração reforça a exposição europeia a interrupções no fornecimento e destaca a importância de estratégias voltadas à diversificação de fornecedores, ao fortalecimento da capacidade doméstica de processamento e ao aumento da circularidade e da reciclagem.

FIGURA 1. Dependência de importação da UE nas etapas de extração e processamento de matérias-primas críticas e estratégicas selecionadas



Fonte: Elaboração própria, com apoio de inteligência artificial na representação gráfica, com base na figura *EU policy goals for mining critical raw minerals* do relatório *Challenges and Solutions for Mineral Exploration in Europe – A Technical Report* (European Investment Bank, 2026).

As estratégias da UE incluem a diversificação das importações, a reciclagem, a substituição de matérias-primas e o aumento da produção doméstica, com a meta de suprir 10% da demanda por meio da extração interna até 2030 (European Investment Bank, 2026). Um exemplo é a cadeia do alumínio: manter a sucata dentro da Europa só fortalece a cadeia doméstica se houver capacidade de triagem, processamento e reciclagem para absorvê-la. O relatório da TNO mostra que ainda existe um descompasso entre a sucata disponível, sua qualidade e a capacidade de processamento, especialmente no caso de materiais de menor qualidade, exigindo investimentos em tecnologias de separação e processamento e maior demanda doméstica por material reciclado (Vera Concha and Bastein, 2026).

Apesar dos avanços na diversificação, a UE continua exposta à concentração geográfica da produção e do processamento de matérias-primas críticas. Nesse contexto, o fortalecimento de cadeias domésticas, da reciclagem e da capacidade de processamento, combinado à diversificação de fornecedores internacionais, tornou-se central para aumentar a resiliência das cadeias de suprimento europeias (OECD, 2026a). Essa diversificação já apresenta alguns resultados: a parcela das importações da UE de matérias-primas críticas exposta a restrições de exportação caiu de 18,1% para 14,3% entre 2009-2011 e 2022-2024, enquanto a média global aumentou de 12,4% para 16% (OECD, 2026a).

Além disso, para a UE, a resiliência das cadeias de minerais críticos vai além da expansão da produção doméstica e envolve diversificação, rastreabilidade, processamento e circularidade ao longo de toda a cadeia de valor. A elevada concentração global do processamento constitui uma vulnerabilidade central: até 2035, a China poderá responder por mais de 60% do lítio e de cobalto refinados e por cerca de 80% do grafite para baterias e das terras raras (OECD, 2026b). Nesse contexto, instrumentos como o *Critical Raw Materials Act* reforçam o mapeamento de fornecedores e a avaliação de riscos das cadeias, enquanto a reciclagem e a rastreabilidade ampliam as possibilidades de diversificação e segurança do suprimento europeu (OECD, 2026b).

O Brasil ocupa posição estratégica no abastecimento de matérias-primas da Europa, com destaque para nióbio, grafita natural e cobre. A dependência é especialmente elevada no caso do nióbio: dados do RMIS indicam que cerca de 84% das importações europeias de ferronióbio provinham do país, enquanto avaliações anteriores apontavam participação de aproximadamente 92% no fornecimento desse recurso (European Commission, 2026). Além dessa relevância comercial, o país dispõe de uma base mineral ampla e diversificada, com liderança mundial em nióbio, recursos expressivos de grafita, níquel, cobre e terras raras, bem como potencial para expandir etapas de processamento e agregação de valor. Sua importância para a Europa, portanto, vai além

do fornecimento de matérias-primas, abrangendo também a possibilidade de apoiar cadeias de suprimento mais diversificadas e resilientes (Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2025).

Os Países Baixos, por exemplo, ocupam posição relevante na relação comercial entre o Brasil e a União Europeia, atuando não apenas como mercado importador, mas também como importante *hub* de redistribuição de produtos brasileiros para outros países europeus. Em 2023, as importações holandesas provenientes do Brasil alcançaram cerca de € 9 bilhões, dos quais aproximadamente 40% foram posteriormente reexportadas (Sakhno et al., 2025). No caso das matérias-primas críticas, embora o volume direto seja mais limitado, os Países Baixos importaram principalmente níquel e nióbio do Brasil, reforçando seu papel como elo logístico e comercial na integração das cadeias minerais entre o Brasil e a Europa (Sakhno et al., 2025).

Para a Europa, fortalecer a resiliência das cadeias de minerais críticos exige ir além da expansão da mineração doméstica, incorporando capacidade de processamento, refino, manufatura e reciclagem. A vulnerabilidade dessa cadeia tornou-se evidente nos preços: em 2026, gálio e terras raras pesadas chegaram a custar, na Europa, cerca de cinco vezes mais que no mercado chinês, enquanto o germânio apresentou preços quase três vezes superiores (IEA, 2026). Ao mesmo tempo, a forte concentração global do refino e os maiores custos de implantação de novas capacidades fora dos fornecedores dominantes reforçam a necessidade de diversificação, investimentos estratégicos e fortalecimento das etapas intermediárias da cadeia de valor (IEA, 2026).

Minerais Críticos no Brasil: entre recursos e desenvolvimento

A inserção do Brasil na geopolítica dos minerais críticos é definida por uma marcante dualidade entre o seu relevante potencial geológico e a persistência de um modelo extrativo focado em *commodities* primárias

de baixo valor agregado (EPE, 2025). Em 2024, o setor mineral brasileiro gerou receitas de US$ 49,7 bilhões, o que correspondeu a 47% do superávit da balança comercial do país (IBRAM, 2025). A base de recursos do território nacional é ampla e diversificada, abrigando reservas de classe mundial que posicionam o país na liderança ou em posições de destaque global em *commodities* estratégicas para a transição energética (SGB, 2026).

A extração de minerais críticos ou estratégicos no Brasil concentra-se em províncias geológicas específicas, com destaque para os estados de Minas Gerais, líder em nióbio, lítio, ferro, grafita e terras raras, e Goiás, importante produtor de nióbio, níquel, cobre, ouro, sílica e terras raras. O estado do Pará concentra grandes operações de ferro, cobre e níquel em Carajás, enquanto a Bahia se destaca em cromita, níquel sulfetado, grafita, urânio e vanádio. Na Região Norte, o Amazonas possui importantes reservas de estanho, nióbio e tântalo, e o Amapá possui reservas de cromo. Outros polos, como Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Mato Grosso do Sul, complementam a produção nacional de níquel, cobalto, lítio, tungstênio, tântalo, ferro e manganês.

Apesar dessa vasta riqueza e da liderança global em reservas (1º em nióbio, com 94,1% das reservas mundiais; 2º em grafita, com 25,5%; 2º em terras raras, com 23,3%; 3º em minério de ferro, com 17% e 3º em níquel, com 12,3%) (SGB, 2026; USGS, 2025), o Brasil apresenta um descompasso estrutural entre o volume mineral extraído e a sua capacidade de processamento doméstico (EPE, 2025). Com exceção da cadeia do nióbio (na qual o distrito de Araxá, CBMM, e o distrito de Catalão, CMOC, convertem o pirocloro em ferronióbio de maior valor agregado) e da indústria siderúrgica integrada (SGB, 2026), uma parcela significativa dos minerais críticos exportados pelo país deixa o território nacional na forma de minério bruto, concentrados ou intermediários primários (EPE, 2025; SGB, 2026). O país exporta volumes expressivos de bauxita, alumina, minério de ferro e concentrado de espodumênio (EPE, 2025; SGB, 2026), mas permanece altamente dependente da importação de

bens manufaturados de alta tecnologia, tais como derivados refinados de lítio, folhas finas de alumínio, ímãs permanentes e componentes para baterias (EPE, 2025).

No cenário global de processamento e refino, a China exerce uma posição dominante e assimétrica (IEA 2021; EPE 2025). O parque industrial chinês responde por entre 40% e 80% do refino mundial de cobre, níquel, cobalto e lítio, além de deter cerca de 90% da capacidade global de refino de elementos terras raras e 80% do processamento de grafita voltada para ânodos de baterias (IEA, 2021; EPE, 2025). Quanto aos destinos de exportação das matérias-primas brutas extraídas no Brasil, a China é o principal mercado comprador (SGB, 2026). No caso do minério de ferro, considerado um mineral estratégico devido à sua relevância para a indústria siderúrgica e para as infraestruturas da transição energética, a China absorveu 67,48% do valor total exportado pelo Brasil em 2025 (SGB, 2026). Parte desse insumo é posteriormente processada no país e integrada a cadeias industriais nas quais a China ocupa posição de destaque global, incluindo a manufatura de tecnologias de baixo carbono, como painéis solares e veículos elétricos (EPE, 2025; SGB, 2026).

Por outro lado, a elevada dependência externa da UE reforça a importância de parcerias capazes de ampliar a diversificação e a segurança do abastecimento. Como parcela significativa dos recursos necessários à transição energética é extraída e processada fora do bloco, a cooperação com países dotados de reservas relevantes torna-se estratégica. Nesse contexto, o Brasil se destaca tanto por seu potencial mineral quanto por sua participação nas iniciativas externas da UE e no acordo UE-Mercosul, que prevê medidas para facilitar o comércio de matérias-primas críticas e aumentar a previsibilidade do fornecimento (European Court of Auditors, 2026)embedding critical raw materials (CRM.

O padrão de inserção nas cadeias globais de minerais críticos também impõe gargalos estruturais e externalidades socioambientais concentradas nos territórios produtores (EPE, 2025). A expansão da atividade mineral, impulsionada pela crescente demanda europeia e global

por minerais necessários à descarbonização, aumenta a pressão sobre territórios já marcados por vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais (DW Brasil, 2024). No Vale do Jequitinhonha, por exemplo, a lavra de espodumênio a céu aberto implica a movimentação de grandes volumes de material e a geração de quantidades expressivas de rejeitos, além de contribuir para a alteração da paisagem e para o aumento da pressão sobre os recursos hídricos em uma região semiárida (DW Brasil, 2024; SGB, 2026). Nesse contexto, especialistas e lideranças locais têm caracterizado determinadas dinâmicas de expansão mineral como uma forma de "novo colonialismo", na qual a crescente demanda global por matérias-primas críticas para a transição energética pode reproduzir relações assimétricas de apropriação territorial, deslocando ou concentrando impactos socioambientais nas regiões produtoras, enquanto os benefícios econômicos e tecnológicos associados às etapas de maior valor agregado permanecem predominantemente fora desses territórios (Bogojević, 2024; DW Brasil, 2024; EPE, 2025).

Esse quadro é agravado pelos desafios de governança e pela crescente incorporação de critérios ambientais, sociais e de rastreabilidade ao comércio internacional de minerais críticos. Instrumentos europeus, como o *Critical Raw Materials Act* (CRMA) e as diretrizes de diligência devida da UE, ampliam as exigências relacionadas à segurança do abastecimento, à transparência da origem e ao desempenho socioambiental da produção (European Commission, 2024; EPE, 2025). Para o Brasil, esse movimento representa tanto um desafio de adequação quanto uma oportunidade de fortalecer sua inserção em segmentos de maior valor agregado. O acesso a mercados mais exigentes tende a requerer investimentos em tecnologias de menor impacto ambiental, gestão e contenção de rejeitos, eficiência hídrica, sistemas de monitoramento da produção e mecanismos de participação e diálogo com as comunidades afetadas (EPE, 2025; SGB, 2026). Sem avanços nessas dimensões, a expansão das exportações brasileiras poderá reforçar o padrão histórico de especialização em matérias-primas de baixo valor agregado e, simultaneamente,

ampliar os riscos de conflitos territoriais, de passivos socioambientais e de barreiras ao acesso aos mercados consumidores.

Considerações Finais

A análise conjunta dos contextos europeu e brasileiro evidencia a forte interdependência que caracteriza as cadeias globais de minerais críticos. A Europa depende de importações para avançar em suas metas de descarbonização e de transição industrial, ao mesmo tempo que permanece exposta à concentração do processamento e do refino em poucos países. O Brasil, por sua vez, combina ampla disponibilidade mineral e uma matriz elétrica majoritariamente renovável, mas ainda exporta grande parte desses recursos com baixo grau de processamento e importa produtos tecnológicos de maior valor agregado.

Diante desse cenário, tornar as cadeias de suprimento da transição energética mais resilientes e sustentáveis exige ir além do modelo tradicional baseado na extração e na exportação de matérias-primas. Para a UE, cumprir as metas do *Critical Raw Materials Act* e diversificar seus fornecedores externos de forma segura também dependerá do fortalecimento de parcerias estratégicas com países do Sul Global. Essas parcerias devem ir além do acesso a recursos minerais, incorporando apoio ao desenvolvimento tecnológico, ao processamento local e à maior agregação de valor nos países produtores.

Para o Brasil, a transição energética cria uma oportunidade de articular políticas públicas e investimentos voltados a estimular o *powershoring*, entendido como a localização de atividades produtivas em países com ampla disponibilidade de energia limpa, competitiva e confiável, e ampliar a participação do país nas etapas intermediárias e finais das cadeias minerais. O potencial de recursos como nióbio, lítio, níquel, grafita, vanádio, quartzo de alta pureza e terras raras pode ser melhor aproveitado por meio da agregação de valor, do fortalecimento da pesquisa e desenvolvimento (P&D) e da expansão das capacidades produtivas

nacionais (EPE, 2025). Esse avanço, no entanto, precisa ocorrer de forma alinhada a uma governança socioambiental mais sólida, com práticas de menor impacto, melhor gestão de rejeitos, participação das comunidades afetadas e respeito aos direitos das populações tradicionais. Dessa forma, a combinação entre o desenvolvimento das cadeias produtivas, a responsabilidade socioambiental e a segurança do abastecimento pode contribuir para transformar a riqueza mineral brasileira em desenvolvimento econômico, benefícios locais e maior resiliência geopolítica.

Referências

BOGOJEVIĆ, S. The European Green Deal, the rush for critical raw materials, and colonialism. **Transnational Legal Theory** 15(4), p. 600–615, 2024. https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2399408.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – CEBRI. **O papel do Brasil na agenda global de minerais críticos e estratégicos:** demanda projetada e contribuição possível. CEBRI, Rio de Janeiro, 2025.

DUBOIS A, HULTHÉN K, PEDERSEN AC. Supply chains and interdependence: a theoretical analysis. **Journal of Purchasing and Supply Management** 10, p. 3–9, 2004. https://doi.org/10.1016/j.pursup.2003.11.003.

DW BRASIL. **O lado sujo do "Eldorado do lítio" brasileiro**. Deutsche Welle, 2024. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/eldorado-do-l%C3%ADtio-brasileiro-n%C3%A3o-entrega-riqueza-prometida/a-71745648. Acessado em: 15 de setembro de 2026.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Caderno:** minerais críticos e estratégicos para a transição energética. EPE, Rio de Janeiro, 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials (Critical Raw Materials Act). **Official Journal of the European Union**, 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **RMIS – Raw Materials Information System:** Brazil country profile. European Commission, Joint Research Centre, 2026. https://rmis.jrc.ec.europa.eu/cp/BR.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. **Critical raw materials for the energy transition:** not a rock-solid policy. European Court of Auditors, Luxembourg, 2026.

EUROPEAN INVESTMENT BANK – EIB. **Challenges and solutions for mineral exploration in Europe:** a technical report. European Investment Bank, Luxembourg, 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO – IBRAM. **Anuário IBRAM – Mineração do Brasil:** ano-base 2024. IBRAM, Brasília, 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **The role of critical minerals in clean energy transitions**. IEA, Paris, 2021.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Global critical minerals outlook**. IEA, Paris, 2026.

OECD. **OECD inventory of export restrictions on industrial raw materials 2026:** monitoring the use of export restrictions amidst growing market and policy tensions. OECD Publishing, Paris, 2026a.

OECD. **Enhancing resilience through traceability:** insights from lithium and nickel supply chains in Latin America and Southeast Asia. OECD Publishing, Paris, 2026b.

PEYERL, D; RELVA, SG; SILVA, VO da. Introdução aos aspectos teórico-conceituais da transição energética. In: PEYERL, D; MASCARENHAS, KL; MOUTINHO DOS SANTOS, E (eds). **Transição energética, percepção social e governança**. Synergia, Rio de Janeiro, 2022.

PEYERL, D; RELVA, SG; SILVA, VO da. Energy transition: changing the Brazilian landscape over time. In: PEYERL D, RELVA SG, SILVA VO da (eds) **Energy transition in Brazil**. Springer Nature Switzerland, Cham, p. 1–15, 2023.

PEYERL, D; VAN DER ZWAAN, B. Analyzing the green hydrogen value chain against the Sustainable Development Goals. **Discover Sustainability** 5, 2024. https://doi.org/10.1007/s43621-024-00374-4.

SAKHNO, H; WITTEMAN, J; ROMAO, P. **EU-Brazil and Netherlands-Brazil trade profile**. Amsterdam, The Netherlands, 2025.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL – SGB. **Panorama do potencial de minerais críticos e estratégicos do Brasil:** edição 2026. SGB-CPRM, Brasília, 2026.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY – USGS. **Mineral commodity summaries 2025**. U.S. Geological Survey, Reston, VA, 2025.

VERA CONCHA, IC; BASTEIN, AGTM. **The trade dynamics of aluminium scrap:** on the potential consequences of EU export measures. TNO, Utrecht, 2026.

Drielli Peyer · Universidade de Amsterdã, Países Baixos; Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: driellipeyerl@gmail.com

Luis Guilherme Larizzatti Zacharias · Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: guizach@alumni.usp.br

Critical minerals, geopolitics, and value chain resilience: perspectives from Europe and Brazil

Drielli Peyer
Luis Guilherme Larizzatti Zacharias

Introduction

The concept of the energy transition is generally understood as the replacement of one energy source with another, such as the shift from fossil fuels to renewable energy sources. Today, however, it is recognized that this concept extends beyond this broader process of substitution and encompasses a set of factors that can either enable or constrain the transition itself (Peyerl et al., 2022). First, the energy transition is a complex and gradual process, and accelerating it, particularly in response to climate change, has become one of the key challenges not only to be discussed but also to be effectively addressed (Peyerl et al., 2023). This has led to a deeper understanding of energy transition processes, recognizing that, beyond the appropriation and use of natural resources, the entire value chain and the formation of new chains affect a broad range of dimensions, including social and environmental aspects, which must be taken into account to make the system more resilient. In this context, the issues involved range from the acceptance of new technologies to the availability and use of the minerals required for this process.

Furthermore, two other specific issues have increasingly shaped discussions on the energy transition: the geopolitical dependence on nat-

ural resources and the resilience of value chains. The development of new value chains must therefore be analyzed by considering both their impact on global dependencies and the regional development opportunities associated with their implementation. These aspects give rise to two main needs. The first is to ensure that policies are aligned at the global, regional, and local levels (Peyerl et al., 2022). The second is to promote greater system integration so that different value chains do not compete for the same resources, particularly strategic raw materials and inputs (feedstocks).

In this process, technology, the use of specific minerals required for its implementation, innovation processes, and patent development also become central elements in understanding how sustainable a value chain can actually be (Peyerl and van der Zwaan, 2024). This is because building these chains may itself require intensive use of natural resources even before the expected benefits of the energy transition are realized. In this regard, circularity is equally relevant, as it introduces the need to reduce the consumption of primary resources, increase material reuse, and consider the entire life cycle of the technologies and infrastructure associated with the transition.

Historically, countries endowed with abundant strategic natural resources have faced the challenge of ensuring that these resources are not destined solely for export but are also incorporated into their own economic, industrial, and technological development strategies. At the same time, each country or region has its own distinct circumstances. Europe, for example, is pursuing an intensive decarbonization pathway across various sectors but remains dependent on imports of natural resources and strategic raw materials. Brazil, in turn, is seeking ways to transform its abundant natural resources into opportunities for domestic development, value addition, stronger production chains, and progress in the energy transition.

Thus, this article aims to analyze how the geopolitics of critical minerals influences the formation, resilience, and development of val-

ue chains associated with the energy transition, taking into account the interdependencies among their different segments and the perspectives of Europe and Brazil. Interdependence within a value chain refers to the relationships among activities, resources, and actors, whereby changes or decisions in one segment can affect the functioning and development of other segments of the chain (Dubois et al., 2004). In this context, resilience depends on the ability of these segments and actors to absorb, adapt to, and respond to changes or disruptions without compromising the functioning of the chain as a whole.

To address this objective, the article is divided into two parts. The first presents the current European landscape and efforts to reduce external dependence on critical minerals, discussing how this process transforms the internal dynamics of value chains and affects geopolitical relations with other countries. The second part focuses on Brazil, historically characterized as an exporter of natural resources and a country with significant mineral reserves, and analyzes the challenges and opportunities involved in strengthening, diversifying, and adding value to its production chains. Finally, the article presents concluding remarks that bring together the two perspectives, highlighting areas of convergence, interdependencies, and potential pathways for strengthening geopolitical and value chain resilience in the context of the energy transition.

Critical minerals in Europe: between dependence and resilience

Despite pursuing an ambitious energy transition and decarbonization policy, Europe remains highly dependent on raw materials sourced from other countries. This dependence exposes European countries to geopolitical vulnerabilities, supply disruption risks, and price volatility, particularly when the production or processing of certain minerals is concentrated in a small number of countries (European Investment

Bank, 2026). These vulnerabilities have become even more apparent in light of recent geopolitical developments, such as Russia's invasion of Ukraine and tensions in the Middle East involving the United States and Iran, which have affected strategic transportation and trade routes, including the Strait of Hormuz.

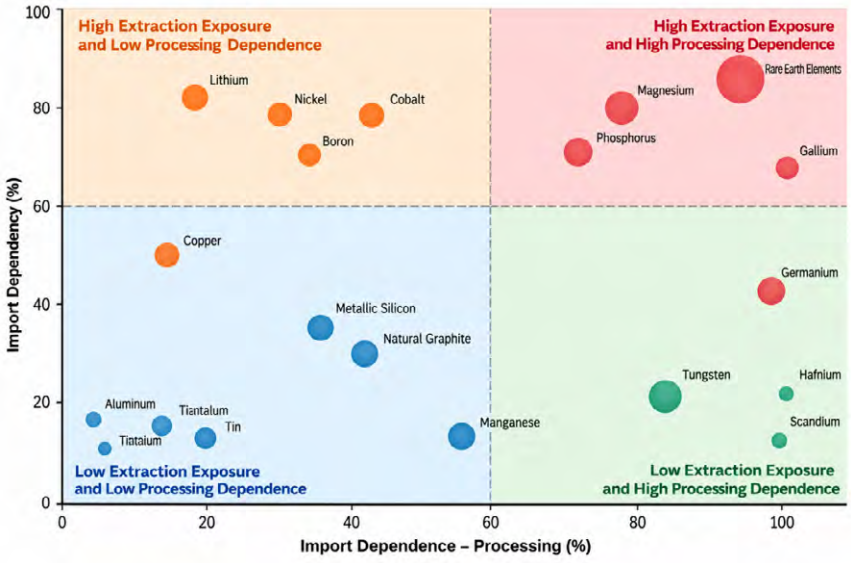
The European Union (EU) classifies 34 non-energy, non-agricultural raw materials as critical because they are essential to strategic sectors such as renewable energy, batteries, semiconductors, digitalization, aerospace, and defense (European Investment Bank, 2026). In view of the risk that this external dependence could increase its economic and geopolitical vulnerability, the EU has begun to incorporate the principle of diversification more explicitly into its supply strategies, not only conceptually but also in terms of its practical application. This principle is particularly relevant in the context of the energy transition, where part of the debate remains focused on a relatively narrow set of technologies or energy sources as central solutions. However, diversification of resources, technologies, suppliers, and supply routes is likely to play an increasingly central role in reducing dependencies and strengthening value chain resilience.

Figure 1 illustrates the relationship between the EU's import dependence in the extraction and processing stages of selected critical and strategic raw materials. The results reveal significant differences across materials, with some exhibiting a high degree of external dependence at both stages of the value chain. This concentration increases Europe's exposure to supply disruptions and underscores the importance of strategies aimed at diversifying suppliers, strengthening domestic processing capacity, and expanding circularity and recycling.

The EU's strategies include import diversification, recycling, raw material substitution, and increased domestic production, with the goal of meeting 10% of demand through domestic extraction by 2030 (European Investment Bank, 2026). One example is the aluminum value chain: retaining scrap within Europe strengthens the domestic value

chain only if there is sufficient sorting, processing, and recycling capacity to absorb it. The TNO report shows that there is a persisting mismatch between the available scrap, its quality, and processing capacity, particularly for lower-quality materials. Addressing this gap requires investment in sorting and processing technologies, as well as a stronger domestic demand for recycled materials (Vera Concha and Bastein, 2026).

FIGURE 1. EU import dependence in the extraction and processing stages of selected critical and strategic raw materials.



Source: Prepared by the authors, with the assistance of artificial intelligence in the graphic representation, based on the figure titled "EU policy goals for mining critical raw minerals," in *Challenges and Solutions for Mineral Exploration in Europe – A Technical Report* (European Investment Bank, 2026).

Despite progress in diversification, the EU remains exposed to the geographical concentration of critical raw material production and processing. In this context, strengthening domestic value chains, recycling, and processing capacity, combined with diversifying international suppliers, has become central to enhancing the resilience of European sup-

ply chains (OECD, 2026a). This diversification has already yielded some results: the share of EU imports of critical raw materials exposed to export restrictions fell from 18.1% to 14.3% between 2009–2011 and 2022–2024, while the global average increased from 12.4% to 16% (OECD, 2026a).

Furthermore, for the EU, critical mineral supply chain resilience goes beyond expanding domestic production and involves diversification, traceability, processing, and circularity across the entire value chain. The high degree of global concentration in processing represents a key vulnerability: by 2035, China could account for more than 60% of refined lithium and cobalt and approximately 80% of battery-grade graphite and rare earths (OECD, 2026b). In this context, instruments such as the Critical Raw Materials Act strengthen supplier mapping and supply chain risk assessments, while recycling and traceability expand opportunities for diversification and greater security of Europe's supply (OECD, 2026b).

Brazil occupies a strategic position in Europe's supply of raw materials, particularly niobium, natural graphite, and copper. Dependence is especially high in the case of niobium: RMIS data indicate that approximately 84% of European imports of ferroniobium originated in Brazil, while earlier assessments reported that the country accounted for approximately 92% of the supply of this resource (European Commission, 2026). In addition to its commercial significance, Brazil has a broad and diversified mineral resource base, with a leading global position in niobium, substantial resources of graphite, nickel, copper, and rare earth elements, as well as the potential to expand processing and value-added activities. Its importance to Europe, therefore, extends beyond the supply of raw materials to include its potential to support more diversified and resilient supply chains (Brazilian Center for International Relations, 2025).

The Netherlands, for example, occupies a significant position in trade relations between Brazil and the European Union, serving not only

as an import market but also as a major hub for the redistribution of Brazilian products to other European countries. In 2023, Dutch imports from Brazil amounted to approximately €9 billion, of which about 40% were subsequently re-exported (Sakhno et al., 2025). In the case of critical raw materials, though direct trade volumes are more limited, the Netherlands primarily imported nickel and niobium from Brazil, reinforcing its role as a logistics and trade link in the integration of mineral supply chains between Brazil and Europe (Sakhno et al., 2025).

For Europe, strengthening the resilience of critical mineral supply chains requires going beyond the expansion of domestic mining to incorporate processing, refining, manufacturing, and recycling capacity. The vulnerability of these supply chains has become evident in prices: in 2026, gallium and heavy rare earth elements reached prices in Europe approximately five times higher than those in the Chinese market, while germanium prices were nearly three times higher (IEA, 2026). At the same time, the high degree of global concentration in refining and the higher costs of establishing new capacity outside the dominant supplier countries reinforce the need for diversification, strategic investment, and the strengthening of intermediate stages of the value chain (IEA, 2026).

Critical minerals in Brazil: between resources and development

Brazil's position in the geopolitics of critical minerals is defined by a marked duality between its significant geological potential and the persistence of an extractive model focused on low-value-added primary commodities (EPE, 2025). In 2024, Brazil's mining sector generated revenues of US$49.7 billion, accounting for 47% of the country's trade balance surplus (IBRAM, 2025). The country's resource base is broad and diversified, encompassing world-class reserves that place Brazil among the global leaders or in prominent positions in the production of commodities that are strategic to the energy transition (SGB, 2026).

The extraction of critical or strategic minerals in Brazil is concentrated in specific geological provinces, particularly in the states of Minas Gerais, a leading producer of niobium, lithium, iron, graphite, and rare earth elements, and Goiás, an important producer of niobium, nickel, copper, gold, silica, and rare earth elements. The state of Pará is home to major iron, copper, and nickel operations in Carajás, while Bahia stands out for its production of chromite, nickel sulfide, graphite, uranium, and vanadium. In the Northern Region, Amazonas has significant reserves of tin, niobium, and tantalum, while Amapá has chromium reserves. Other production hubs, such as Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, and Mato Grosso do Sul, complement national output of nickel, cobalt, lithium, tungsten, tantalum, iron, and manganese.

Despite this extensive mineral wealth and its global leadership in reserves (ranked first in niobium, with 94.1% of global reserves; second in graphite, with 25.5%; second in rare earth elements, with 23.3%; third in iron ore, with 17%; and third in nickel, with 12.3%) (SGB, 2026; USGS, 2025), Brazil exhibits a structural mismatch between the volume of minerals extracted and its domestic processing capacity (EPE, 2025). With the exception of the niobium value chain, in which the Araxá district (CBMM) and the Catalão district (CMOC) convert pyrochlore into higher-value-added ferroniobium, and the integrated steel industry (SGB, 2026), a significant share of the critical minerals exported by the country leaves its territory in the form of raw ore, concentrates, or primary intermediate products (EPE, 2025; SGB, 2026). The country exports substantial volumes of bauxite, alumina, iron ore, and spodumene concentrate (EPE, 2025; SGB, 2026), yet remains highly dependent on imports of high-tech manufactured goods, such as refined lithium products, thin aluminum foil, permanent magnets, and battery components (EPE, 2025).

In the global processing and refining landscape, China holds a dominant and asymmetric position (IEA, 2021; EPE, 2025). Chinese industrial facilities account for between 40% and 80% of global refining capacity for copper, nickel, cobalt, and lithium, in addition to controlling ap-

proximately 90% of the world's rare earth element refining capacity and 80% of graphite processing for battery anodes (IEA, 2021; EPE, 2025). China is also the leading export destination for raw materials extracted in Brazil (SGB, 2026). In the case of iron ore, considered a strategic mineral because of its importance to the steel industry and to the infrastructure required for the energy transition, China accounted for 67.48% of the total value of Brazil's exports in 2025 (SGB, 2026). Some of this input is subsequently processed in China and integrated into industrial value chains in which the country holds a prominent global position, including the manufacturing of low-carbon technologies such as solar panels and electric vehicles (EPE, 2025; SGB, 2026).

On the other hand, the EU's high degree of external dependence reinforces the importance of partnerships capable of enhancing supply diversification and security. Since a significant share of the resources required for the energy transition is extracted and processed outside the bloc, cooperation with countries holding substantial reserves becomes strategic. In this context, Brazil stands out both for its mineral potential and for its participation in the EU's external initiatives and in the EU–Mercosur Agreement, which provides for measures to facilitate trade in critical raw materials and increase supply predictability (European Court of Auditors, 2026).

Brazil's pattern of integration into global critical mineral value chains also entails structural bottlenecks and socio-environmental externalities concentrated in producing regions (EPE, 2025). The expansion of mining activities, driven by growing European and global demand for minerals required for decarbonization, increases pressure on territories already marked by socioeconomic and environmental vulnerabilities (DW Brasil, 2024). In the Jequitinhonha Valley, for example, open-pit spodumene mining involves the movement of large volumes of material and the generation of substantial quantities of tailings, in addition to contributing to landscape alteration and increased pressure on water resources in a semi-arid region (DW Brasil, 2024; SGB, 2026).

In this context, experts and local leaders have characterized certain patterns of mineral expansion as a form of "new colonialism," whereby growing global demand for critical raw materials for the energy transition may reproduce asymmetrical relations of territorial appropriation, shifting or concentrating socio-environmental impacts in producing regions, while the economic and technological benefits associated with higher-value-added stages remain predominantly outside these territories (Bogojević, 2024; DW Brasil, 2024; EPE, 2025).

This situation is further compounded by governance challenges and the growing incorporation of environmental, social, and traceability criteria into international trade in critical minerals. European instruments, such as the Critical Raw Materials Act (CRMA) and the EU's due diligence guidelines, expand requirements related to security of supply, transparency regarding origin, and the socio-environmental performance of production (European Commission, 2024; EPE, 2025). For Brazil, this trend represents both a compliance challenge and an opportunity to strengthen its integration into higher-value-added segments. Access to more demanding markets is likely to require investment in technologies with lower environmental impacts, tailings management and containment, water-use efficiency, production monitoring systems, and mechanisms for participation and dialogue with affected communities (EPE, 2025; SGB, 2026). Without progress in these areas, the expansion of Brazilian exports could reinforce the historical pattern of specialization in low-value-added raw materials while simultaneously increasing the risks of territorial conflicts, socio-environmental liabilities, and barriers to accessing consumer markets.

Final remarks

A joint analysis of the European and Brazilian contexts highlights the strong interdependence that characterizes global critical mineral value chains. Europe relies on imports to advance its decarbonization and

industrial transition goals, while remaining exposed to the concentration of processing and refining capacity in a small number of countries. Brazil, in turn, combines abundant mineral resources with a predominantly renewable electricity mix, yet continues to export a large share of these resources with limited processing and to import higher-value-added technological products.

In light of this scenario, making energy transition supply chains more resilient and sustainable requires moving beyond the traditional model based on the extraction and export of raw materials. For the EU, meeting the targets of the Critical Raw Materials Act and safely diversifying its external suppliers will also depend on strengthening strategic partnerships with countries in the Global South. These partnerships should go beyond access to mineral resources to incorporate support for technological development, local processing, and greater value addition in producer countries.

For Brazil, the energy transition creates an opportunity to coordinate public policies and investments aimed at encouraging powershoring, understood as the location of productive activities in countries with abundant, competitive, and reliable clean energy, and to expand the country's participation in the intermediate and downstream stages of mineral value chains. The potential of resources such as niobium, lithium, nickel, graphite, vanadium, high-purity quartz, and rare earth elements can be better harnessed through value addition, stronger research and development (R&D), and the expansion of domestic production capabilities (EPE, 2025). This progress, however, must be aligned with more robust socio-environmental governance, including lower-impact practices, improved tailings management, the participation of affected communities, and respect for the rights of traditional populations. In this way, the combination of production chain development, socio-environmental responsibility, and security of supply can help transform Brazil's mineral wealth into economic development, local benefits, and greater geopolitical resilience.

References

BOGOJEVIĆ, S. The European Green Deal, the rush for critical raw materials, and colonialism. **Transnational Legal Theory** 15(4), p. 600–615, 2024. https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2399408.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – CEBRI. **O papel do Brasil na agenda global de minerais críticos e estratégicos:** demanda projetada e contribuição possível. CEBRI, Rio de Janeiro, 2025.

DUBOIS A, HULTHÉN K, PEDERSEN AC. Supply chains and interdependence: a theoretical analysis. **Journal of Purchasing and Supply Management** 10, p. 3–9, 2004. https://doi.org/10.1016/j.pursup.2003.11.003.

DW BRASIL. **O lado sujo do "Eldorado do lítio" brasileiro**. Deutsche Welle, 2024. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/eldorado-do-l%C3%ADtio-brasileiro-n%C3%A3o-entrega-riqueza-prometida/a-71745648. Acessado em: 15 de setembro de 2026.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Caderno:** minerais críticos e estratégicos para a transição energética. EPE, Rio de Janeiro, 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials (Critical Raw Materials Act). **Official Journal of the European Union**, 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **RMIS – Raw Materials Information System:** Brazil country profile. European Commission, Joint Research Centre, 2026. https://rmis.jrc.ec.europa.eu/cp/BR.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. **Critical raw materials for the energy transition:** not a rock-solid policy. European Court of Auditors, Luxembourg, 2026.

EUROPEAN INVESTMENT BANK – EIB. **Challenges and solutions for mineral exploration in Europe:** a technical report. European Investment Bank, Luxembourg, 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO – IBRAM. **Anuário IBRAM – Mineração do Brasil:** ano-base 2024. IBRAM, Brasília, 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **The role of critical minerals in clean energy transitions**. IEA, Paris, 2021.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Global critical minerals outlook**. IEA, Paris, 2026.

OECD. **OECD inventory of export restrictions on industrial raw materials 2026:** monitoring the use of export restrictions amidst growing market and policy tensions. OECD Publishing, Paris, 2026a.

OECD. **Enhancing resilience through traceability:** insights from lithium and nickel supply chains in Latin America and Southeast Asia. OECD Publishing, Paris, 2026b.

PEYERL, D; RELVA, SG; SILVA, VO da. Introdução aos aspectos teórico-conceituais da transição energética. In: PEYERL, D; MASCARENHAS, KL; MOUTINHO DOS SANTOS, E (eds). **Transição energética, percepção social e governança**. Synergia, Rio de Janeiro, 2022.

PEYERL, D; RELVA, SG; SILVA, VO da. Energy transition: changing the Brazilian landscape over time. In: PEYERL D, RELVA SG, SILVA VO da (eds) **Energy transition in Brazil**. Springer Nature Switzerland, Cham, p. 1–15, 2023.

PEYERL, D; VAN DER ZWAAN, B. Analyzing the green hydrogen value chain against the Sustainable Development Goals. **Discover Sustainability** 5, 2024. https://doi.org/10.1007/s43621-024-00374-4.

SAKHNO, H; WITTEMAN, J; ROMAO, P. **EU-Brazil and Netherlands-Brazil trade profile**. Amsterdam, The Netherlands, 2025.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL – SGB. **Panorama do potencial de minerais críticos e estratégicos do Brasil:** edição 2026. SGB-CPRM, Brasília, 2026.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY – USGS. **Mineral commodity summaries 2025**. U.S. Geological Survey, Reston, VA, 2025.

VERA CONCHA, IC; BASTEIN, AGTM. **The trade dynamics of aluminium scrap:** on the potential consequences of EU export measures. TNO, Utrecht, 2026.

Drielli Peyer · University of Amsterdam, the Netherlands; University of São Paulo, Brazil. E-mail: driellipeyerl@gmail.com

Luis Guilherme Larizzatti Zacharias · University of São Paulo, Brazil. E-mail: guizach@alumni.usp.br

Segurança alimentar e nutricional no contexto das relações Brasil-Europa: discutindo elementos de convergência

Rita Inês Paetzhold Pauli

Introdução

Se, no passado, o desafio alimentar global centrava-se estritamente na erradicação da fome crônica, hoje a ciência e as políticas públicas enfrentam um cenário de crise dupla, muito mais complexo. A insegurança alimentar grave (fome) persiste como uma realidade inaceitável, enquanto emerge, simultaneamente, um quadro alarmante de desnutrição qualitativa e de doenças crônicas causadas pelo consumo excessivo de alimentos ultraprocessados e praticamente desprovidos de valor nutricional. Assim, a essência do debate contemporâneo sobre a alimentação deslocou-se da mera garantia do aporte calórico para a urgência de desenvolver sistemas alimentares sustentáveis que promovam a segurança nutricional e preservem a saúde pública global.

Dessa forma, em uma perspectiva mundial, ressalta-se que as preocupações e os compromissos globais com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) são guiados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Trata-se de um movimento global consolidado a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano 2000, com metas de redução da pobreza e da fome até 2015. Tendo findado esse prazo, os líderes mundiais renovaram e expandiram essa parceria global, estabelecendo os

17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Especificamente, o compromisso de erradicar a fome e garantir a produção sustentável de alimentos está centralizado no ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), unindo nações para enfrentar desafios climáticos, econômicos e sociais na busca por um planeta mais seguro e justo.

Todavia, apesar do reconhecimento da importância de colocar em prática o que preconizam as metas do ODS 2, o não cumprimento das demais metas coloca em risco o atingimento da SAN, a exemplo do ODS, 1 que tem como objetivo erradicar a pobreza[1]. Ademais, ressalta-se que, em alguns países, observa-se um relativo fracasso ou estagnação no cumprimento das metas de SAN, por estarem concentrados em regiões de extrema vulnerabilidade socioeconômica e de conflitos armados. Portanto, nesses casos, algumas omissões resultam de uma escassez crítica de financiamento e de infraestrutura básica, agravada por instabilidades políticas estruturais. Um certo fracasso verificado no cumprimento das metas de Fome Zero dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) decorre do fato de que o sistema global prioriza cegamente a maximização do volume de produção de *commodities* em detrimento do acesso real, econômico e biológico aos alimentos pelas populações historicamente vulneráveis (Abramovay, 2025).

Cumpre destacar que as assimetrias na oferta alimentar *per se* carecem de justificativa socioeconômica. Com efeito, a primeira onda de modernização tecnológica da agricultura – iniciada na Europa Ocidental no pós-Segunda Guerra Mundial (décadas de 1940 e 1950) e consolidada no Brasil entre os anos 1960 e 1970, sob a égide da Revolução Verde – teoricamente superou a restrição quantitativa da produção de alimentos. Desse modo, a persistência de sistemas agroalimentares centrados na maximização do volume produtivo, em detrimento da qualidade dos

1 A Meta 1, não por acaso, é a primeira meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), uma vez que a superação da pobreza é condição *sine qua non* para o êxito de todas as demais metas. Noutros termos, "Não existe estratégia de desenvolvimento sem a erradicação da pobreza" (Graziano da Silva, 2001).

alimentos e da democratização do acesso a eles e de sua distribuição equitativa, constitui o principal gargalo estrutural para a consecução da meta Fome Zero e Agricultura Sustentável (ODS 2).

No caso europeu, a estruturação dos países para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 2, reflete uma transição complexa nas políticas agrícolas e nos sistemas alimentares do continente. De acordo com Freibauer (2011), um dos pioneiros na análise da resiliência climática na agricultura europeia, a segurança alimentar da região depende da capacidade de integrar práticas agroecológicas que reduzam as emissões sem comprometer a produtividade. O reconhecimento da urgência em transicionar para práticas agrícolas sustentáveis e regenerativas é uma realidade latente no Brasil; contudo, assim como ocorre no cenário europeu, esse processo ainda não se estabeleceu e nada indica que se tornará um paradigma dominante tão cedo. Esse panorama decorre, fundamentalmente, do modelo de desenvolvimento econômico adotado, no qual os incentivos financeiros, os subsídios fiscais e as políticas de crédito direcionados ao agronegócio voltado à exportação de *commodities* superam amplamente os estímulos concedidos à agricultura familiar e de base agroecológica (Abramovay, 2025).

Ademais, Lang argumenta que a governança dos sistemas alimentares europeus precisa superar a lógica puramente mercantil, priorizando a saúde pública e a sustentabilidade ecológica como pilares da segurança nacional (Lang, 2014)[2]. No que concerne à saúde pública, a subnutrição e a obesidade implicam a ocorrência de Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNTs) que afetam a maioria das pessoas em todos os países e regiões do mundo. Assim, em consonância com a visão de uma reestruturação mais ampla, Terry Marsden destaca que a verdadeira re-

2 Essas conclusões vão ao encontro de necessidades mundiais, especialmente no caso de países que enfatizam exportações de produtos primários, como o Brasil, cuja lógica mercantil vem se tornando cada vez mais evidente desde o início dos anos 2000, com a denominada "economia do agronegócio" (vide Delgado, 2012).

siliência reside no desenvolvimento de novas "redes alimentares alternativas" e na reespacialização dos sistemas de produção, defendendo que a sustentabilidade rural só será alcançada quando as políticas públicas romperem com o produtivismo convencional e empoderarem dinâmicas locais e territoriais (Marsden, 2012).

Diante desse cenário estrutural, análises contemporâneas de Smith (2022) apontam que a recente reforma da Política Agrícola Comum (PAC) e a estratégia Farm to Fork (Do Prado ao Prato) representam os passos mais concretos da União Europeia para alinhar os subsídios econômicos às metas globais de erradicação da fome e de transição ecológica até 2030. Tais subsídios incidem prioritariamente na redução do uso de defensivos químicos, na expansão da agricultura orgânica e na mitigação climática. Vale ressaltar que a estratégia Farm to Fork não repercute somente na Europa, mas também nos países exportadores de commodities, como o Brasil, devido às regras severas de rastreabilidade, à redução de pesticidas e às metas ecológicas que acabam pressionando o agronegócio exportador, especialmente os complexos soja e carne. Disso resulta que a Europa, a partir da implementação de suas políticas agrícolas, acaba assumindo um papel central na regulação do sistema agroalimentar global.

Em suma, verifica-se a configuração de uma dinâmica de dupla causalidade: de um lado, observa-se um movimento capitaneado pelos impulsionadores exógenos que incitam o Brasil a acelerar suas estratégias de transição sustentável, manifestado pela pressão normativa internacional, a exemplo da estratégia europeia Farm to Fork, e, por outro, vários vetores internos, não menos importantes, que decorrem de mobilização endógena articulada por grupos sociais, atores civis domésticos e pelo Estado. Os vetores internos compreendem as formas genuínas de políticas e de estruturação econômica e social que se alinham ao alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2), que se preocupam em promover o abastecimento interno sustentável e utilizam, para isso, tecnologias agrícolas capazes de resultar em resiliência ambiental.

Esses esforços não seriam coroados de êxito se não fossem economicamente viáveis. Nesse sentido, a viabilidade econômica no Brasil é explicada pelo crescimento da demanda urbana por alimentos saudáveis e pelas compras institucionais, entre as quais se destacam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Portanto, o Estado tem um papel importante em fomentar a agricultura familiar sustentável e, ao mesmo tempo, promover a alimentação saudável nas escolas públicas e para a população em vulnerabilidade social.

Diante dessa realidade, este artigo busca ampliar esse debate a partir da análise de alguns dos elementos de convergência entre as estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil e na Europa, investigando como essas duas realidades socioeconômicas respondem aos desafios globais da fome e da sustentabilidade.

1. Políticas públicas e estratégias brasileiras para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Para compreender os esforços de promoção da SAN, é fundamental resgatar os marcos históricos dessa trajetória. Além disso, cabe ressaltar que a ausência dessa garantia configura um quadro de insegurança alimentar, cuja manifestação mais grave e severa é a própria fome. Nesse sentido, Josué de Castro já defendia a ideia de que a fome no país não decorre da escassez de recursos, mas sim de falhas geopolíticas e estruturais na distribuição de renda e alimentos (Castro, 1946). O autor demonstrou que o fenômeno não é uma calamidade natural ou biológica inevitável, mas sim o produto de forças econômicas e de escolhas políticas deliberadas. Em sua análise, o subdesenvolvimento e a subalimentação crônica no cenário brasileiro estão intrinsecamente ligados à concentração da propriedade da terra, à exploração do trabalho e ao foco histórico na monocultura voltada para a exportação, elementos que historicamente

marginalizaram o acesso da população vulnerável aos meios de subsistência e à soberania alimentar.

Graziano da Silva mostra que a fome no Brasil passou por profundas transições no concernente às suas causas ao longo do tempo. Do ponto de vista histórico, o fenômeno já se configurou como um problema de oferta antes da modernização tecnológica do campo e, posteriormente, como um gargalo crônico de distribuição física. Na década de 1980, denominada década perversa do ponto de vista da agricultura, a persistência da fome seria majoritariamente explicada pela falta de renda (Graziano da Silva, 1996). Para o autor, o avanço dos complexos agroindustriais e a forte modernização do setor priorizaram as culturas voltadas à exportação e à geração de divisas, concentrando capital e terras sem, contudo, garantir o acesso econômico da população de baixa renda aos alimentos básicos.

No cenário brasileiro, a literatura especializada consolida, desde a década de 1980, a tese de que a fome está prioritariamente vinculada à insuficiência do poder de compra e à falta de acesso econômico aos alimentos. Essa perspectiva desloca o foco da mera disponibilidade de comida e ressalta a centralidade de políticas de transferência de renda, bem como o fortalecimento da agricultura familiar. Por outro lado, cabe destacar que a capacidade de gerar uma produção alimentar acima da demanda corrente decorre, sobretudo, das transformações tecnológicas e do progresso técnico no campo. No Brasil, esse processo ganhou força a partir das inovações impulsionadas pela Revolução Verde entre os anos 1950 e 1960. Durante a década de 1950, com a importação dos elementos modernizantes (máquinas e fertilizantes), e, na década de 1960, com a industrialização da agricultura (Graziano da Silva, 1996).

Desde aquele momento até a atualidade, várias especificidades nesse processo de incorporação de elementos tecnológicos na agricultura vêm se destacando. Dessa forma, as inovações tecnológicas têm produzido impactos na agricultura brasileira, contribuindo para o aumento da competitividade do setor no cenário internacional. Niederle e Wesz

Junior destacam as seguintes inovações: (i) o plantio direto, prática em que a semeadura é feita sem revolver o solo, diferentemente do preparo convencional com aração e gradagem. Os benefícios estariam vinculados à redução da erosão; à melhoria das condições físicas e de fertilidade do solo; ao aumento do teor de matéria orgânica, nutrientes e água armazenada no solo; e à diminuição do tempo de preparo e plantio, assim como ao menor consumo de combustível; (ii) o cultivo de sementes transgênicas, derivadas do processo de alteração do material genético de uma espécie pela introdução de uma ou mais sequências de genes provenientes de outra espécie; (iii) a agricultura de precisão, que engloba a construção de mapas que permitem o conhecimento detalhado de toda área agrícola e de sua produtividade por meio de fotografias aéreas, imagens de satélite, videografia e amostragem do solo (Niederle; Wesz Junior, 2018).

Como é sabido, o Sistema de Plantio Direto (SPD) foi um divisor de águas na agricultura brasileira, viabilizando a expansão da fronteira agrícola e descentralizando a produção de soja, historicamente concentrada no Rio Grande do Sul. Vale lembrar que a adaptação dessa técnica ao bioma Cerrado permitiu que a região Centro-Oeste assumisse o protagonismo nacional na produção do grão. Paralelamente a essa expansão geográfica, a introdução dos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) trouxe complexidades ao debate setorial. Desde sua adoção inicial até o cenário contemporâneo, ainda não há consenso científico e econômico definitivo de que os transgênicos garantam, de forma isolada, um aumento expressivo da competitividade a longo prazo. Críticos apontam, inclusive, que a dependência dessa biotecnologia pode desestimular investimentos em práticas mais sustentáveis, as quais poderiam se mostrar mais eficientes e estratégicas para o abastecimento seguro e ecológico do mercado interno de alimentos.

Pelaez critica a tecnologia transgênica ao demonstrar que ela aprofundou a dependência dos agricultores em relação a pacotes tecnológicos fechados, controlados por um cartel de empresas multinacionais. O

autor mostra que, longe de representar uma evolução rumo à sustentabilidade, a transgenia limita o potencial de produção sustentável voltado ao mercado interno, uma vez que amarra o setor agrícola à venda casada de sementes patenteadas e agroquímicos específicos (como o glifosato). Esse modelo gera um processo de exclusão tecnológica e econômica que encarece os custos produtivos e reduz a autonomia de pequenas propriedades rurais (Pelaez, 2009). Consequentemente, o avanço monopolista dos OGMs reduz expressivamente as sementes crioulas e tradicionais, prejudicando o abastecimento sustentável e seguro de alimentos básicos para o consumo doméstico.

Niederle e Wesz analisam como o regime atual – dominado por grandes corporações, monoculturas, financeirização da terra e alimentos ultraprocessados – entrou em crise devido aos seus impactos negativos na saúde pública (obesidad e, desnutrição) e no meio ambiente. Com a transformação dos regimes tradicionais, ganham força novas dinâmicas que disputam o espaço com o agronegócio convencional. Destacam-se os mercados baseados em qualidade, identidade e sustentabilidade, tais como: cadeias curtas de abastecimento, caracterizadas pela proximidade física e social entre quem produz e quem consome. Produtos orgânicos e agroecológicos, promovidos por movimentos sociais (como o MST e a agricultura familiar), que adotam a agroecologia como bandeira política e produtiva. Valorização da sociobiodiversidade, por meio de alimentos vinculados a territórios específicos, povos originários e comunidades tradicionais (Niederle; Wesz Junior, 2018).

2. Discussão acerca dos alinhamentos e divergências na agenda agroalimentar entre o Brasil e a União Europeia

Antes de explicitar aspectos centrais em relação às convergências e divergências entre as agendas agroalimentares do Brasil e da Europa, faz-se indispensável compreender que a problemática alimentar contemporânea possui caráter transnacional. Conforme preconizam Niederle

e Wesz Junior (2018) em sua discussão sobre as ordens alimentares, os desafios estruturais e socioeconômicos dos sistemas agroalimentares transcendem fronteiras nacionais ou continentais específicas, impactando a dinâmica global das nações.

Swinburn e colaboradores (2019), em artigo publicado na The Lancet, cunharam o termo "sindemia global" para descrever a sinergia entre obesidade, subnutrição e mudanças climáticas. De acordo com o estudo, essas três crises coexistem no tempo e no espaço, gerando consequências complexas em escala global. As raízes dessa sindemia estão atreladas a sistemas alimentares insustentáveis, impulsionados pelo lucro e pela hiperprodução econômica (Swinburn et al., 2019). Essa abordagem sistêmica constitui uma ferramenta importante para identificar algumas convergências entre as agendas de segurança alimentar do Brasil e da Europa. Historicamente, o Brasil focou no combate à fome extrema (desnutrição), enquanto a Europa priorizou o controle de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs) ligadas à obesidade (CASTRO, 1946); (Popkin, 2004).

Todavia, na atualidade, o Brasil se depara com um duplo problema: verifica-se, cada vez mais, a sobreposição epidemiológica em dois níveis: o declínio histórico das doenças infecciosas e da desnutrição, que ocorre em paralelo à ascensão das patologias crônicas modernas (Monteiro, 2000). Isso mostra que tanto as populações vulneráveis no Brasil quanto as periferias europeias sofrem de insegurança alimentar, expressa pelo consumo compartilhado de alimentos ultraprocessados de baixo custo e alta densidade calórica. Essa realidade evidencia a necessidade de ampliar a análise da fome para abranger os problemas decorrentes da forma como ela é satisfeita, isto é, envidar esforços na busca da qualidade nutricional, para além da disponibilidade de calorias.

Na verdade, a Europa vem assumindo papel importante na regulação do sistema agroalimentar global, sendo consumidora da produção de diversos continentes, e ao mesmo tempo, desenhando as novas tendências tecnológicas e de sustentabilidade. Wilkinson (2023) mostra

que o continente europeu enfrenta desafios decorrentes de uma nova fronteira tecnológica que altera a governança alimentar tradicional e redefine os padrões de competitividade no setor. Entre esses novos desafios, destaca-se a pressão exercida pelo avanço acelerado da digitalização e da biotecnologia, representadas pela emergência das proteínas alternativas, da agricultura vertical e da edição genética.

Contudo, essas inovações mudam a dinâmica da competitividade global. Se, por um lado, o mercado era tradicionalmente balizado pelas rígidas regras europeias de qualidade e normas fitossanitárias, por outro, ele passa a ser impulsionado por ecossistemas dinâmicos de startups de tecnologia e fundos de investimento. Nesse cenário, a Europa enfrenta o desafio de sustentar sua influência regulatória frente à emergência de novos protagonistas, como a China e o Brasil. Esses países reconfiguram as cadeias de suprimentos globais, exigindo uma nova governança que equilibre as metas ambientais europeias com a segurança alimentar mundial. No caso brasileiro, o grande desafio é alinhar essa pressão por sustentabilidade à expansão tecnológica e à forte dependência dos mercados asiáticos.

Nesse contexto, o Brasil assume um duplo papel estratégico: o de provedor sistêmico de alimentos e o de formulador de arranjos produtivos que desafiam a hegemonia regulatória europeia. Nesse contexto, observa-se que o rigor fiscalizador europeu funciona como barreira comercial disfarçada, estimulando a autonomia tecnológica e a diversificação de mercados do país. Esse movimento rumo à sustentabilidade é movido por forças exógenas e endógenas: a pressão normativa internacional, a exemplo da estratégia *Farm to Fork,* e a mobilização articulada por atores civis domésticos.

Vale lembrar que, no plano nacional, essa engrenagem endógena é força motora essencial e vem se destacando por meio da atuação de povos indígenas e comunidades tradicionais, cujas demandas históricas pela demarcação e governança territorial operam como barreiras ecológicas ao avanço do desmatamento. Esse ecossistema de contestação

e proposição é adensado por organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas e redes da sociedade civil, que exercem funções críticas de *accountability* ambiental, litigância climática e monitoramento de emissões.

Conclusão

Diante do panorama discutido, pode-se concluir que alguns avanços na promoção da SAN no Brasil advêm de pressões regulatórias externas. Para ambos os casos (Brasil-Europa), a consolidação de respostas eficazes em prol da SAN está condicionada à propulsão de iniciativas endógenas via políticas públicas e regulação, garantindo a soberania alimentar. Isso sugere a urgência de adotar ecossistemas alimentares regenerativos. Promover a justiça social, os circuitos curtos de consumo e a governança participativa é indispensável para consolidar a transição para sistemas alimentares sustentáveis e resilientes.

Ademais, evidencia-se a necessidade de compreender os fatores que perpetuam a insegurança alimentar global. Para romper esse ciclo sistêmico, torna-se imperativo intervir nas formas interdependentes de entrelaçamento do regime alimentar contemporâneo. No contexto das convergências entre Brasil e Europa, essa transformação exige ações coordenadas em cinco frentes estratégicas: (i) governança, por meio da priorização de políticas públicas e de incentivos a empreendimentos sustentáveis; (ii) regulação corporativa, alinhando a busca por lucratividade empresarial à preservação da saúde pública e ambiental; (iii) comportamento do consumidor, como indutor de novas demandas de mercado; (iv) reestruturação dos sistemas alimentares, com a substituição de práticas agrícolas que esgotam os recursos naturais; e (v) fortalecimento do setor de saúde, para mitigar os impactos físicos e mentais decorrentes da vulnerabilidade nutricional atual.

Não raras vezes, o aumento da longevidade mascara a fome em regiões subdesenvolvidas, criando uma falsa impressão de progresso.

Destarte, embora a expectativa de vida mundial tenha atingido 73,3 anos (Organização Mundial da Saúde, 2024), esse avanço reflete melhorias médicas e de saneamento, e não necessariamente a superação da crise nutricional. A persistência estrutural da fome limita esse indicador demográfico; com sistemas alimentares sustentáveis e equidade, o teto da longevidade e a qualidade de vida seriam expressivamente maiores. Portanto, a maior expectativa de vida não minimiza o impacto da fome, mas evidencia que a humanidade tolera uma sobrevida biológica muito aquém do seu real potencial de bem-estar.

Ademais, a ênfase na transição para sistemas alimentares sustentáveis deve ser acompanhada de medidas que garantam o acesso das populações vulneráveis a esse sistema. Além disso, o Brasil, como potência agropecuária exportadora, enfrenta o dilema das emissões de gases de efeito estufa derivadas do uso da terra. A Europa, por meio de pactos ecológicos, busca reduzir a pegada ambiental de suas importações e de sua própria produção agrícola. Há que se lembrar de que, no que concerne ao uso de defensivos agrícolas na agricultura brasileira, a União Europeia adota uma política rigorosa de redução sistemática dos Limites Máximos de Resíduos (LMRs) para substâncias ativas aprovadas no Brasil, mas restritas ou proibidas em solo europeu, a exemplo do fungicida ciproconazol (COMISSÃO EUROPEIA, 2026). Como reflexo dessa assimetria regulatória, o setor produtivo brasileiro vê-se compelido a migrar para alternativas biológicas ou químicas aceitas pelas diretrizes europeias, a fim de mitigar barreiras técnicas e assegurar a competitividade de mercados estratégicos, como o da soja e do café.

No Brasil, observa-se uma transição impulsionada pela substituição gradual de insumos químicos e sintéticos. Essa mudança fundamenta-se não apenas no apelo ecológico, mas principalmente no alinhamento estratégico às rígidas demandas e regulamentações do mercado internacional, assegurando a competitividade e a manutenção do acesso efetivo das exportações agropecuárias brasileiras ao mercado europeu (Embrapa, 2024). O Brasil precisa avançar na intensificação da adoção

de tecnologias baseadas em bioinsumos – que englobam ativos como inoculantes biológicos, promotores de crescimento e agentes de controle microbiológico. A agricultura comercial tem mostrado avanços no uso dessas tecnologias, mas ainda se observam dificuldades de acesso a ela pela agricultura familiar.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **Caminhos para a transição do sistema agroalimentar**. São Paulo: INCT/USP, 2025.

ABRAMOVAY, Ricardo. O sistema agroalimentar à luz da biologia filosófica de Hans Jonas. **Estudos Avançados**, v. 38, n. 112, p. 145-162, 2024.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

EMBRAPA. **Portfólio Insumos Biológicos**. Brasília, DF: Embrapa, [2024]. Disponível em: https://www.embrapa.br/documents/1355054/59270366/Encarte+Portf%C3%B3lio+Insumos+Biol%C3%B3gicos/2768fcf9-f70d-643a-56e6-5611a6f32e5d. Acesso em: 17 set. 2026.

FREIBAUER, Annette. **Sustainable agriculture and food security in Europe**. Brussels: European Commission, 2011.

GRAZIANO DA SILVA, J. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: GRAZIANO DA SILVA, J.; MARC, J.; BIANCHINI, V. (org.). **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001. p. 5-52.

LANG, Tim. **Food Policy**: integrating health, environment and society. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MARSDEN, Terry. Third-generation alternative food networks: Looking back and looking forward. **Sociologia Ruralis**, v. 52, n. 4, p. 466-488, 2012.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* A transição nutricional no Brasil. In: MONTEIRO, C. A. (org.). **Velhos e novos males da saúde no Brasil**: a evolução do país e de suas doenças. São Paulo: Hucitec, 2000.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **World Health Statistics 2024**: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals. Genebra: OMS, 2024. Disponível em: who.int. Acesso em: 16 set. 2026.

PELAEZ, Victor. Transgênicos e a reconfiguração do mercado de sementes e agroquímicos. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 251-277, ago. 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Graziano da. **O Programa Fome Zero e o sistema alimentar brasileiro**. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

SMITH, John. The European Green Deal and SDG 2: transforming agricultural structures. **Journal of European Sustainability**, v. 14, n. 3, p. 205-221, 2022.

WILKINSON, John. Brasil e China na nova onda de inovações no sistema agroalimentar global. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 74, n. 1, p. 229-263, jan./mar. 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7702. Acesso em: 8 set. 2026.

Rita Inês Paetzhold Pauli · Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Docente e pesquisadora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Food and nutritional security in the context of Brazil–Europe relations: discussing elements of convergence

Rita Inês Paetzhold Pauli

Introduction

If in the past the global food challenge focused strictly on eradicating chronic hunger, today science and public policies face a much more complex dual crisis scenario. Severe food insecurity (hunger) persists as an unacceptable reality, while an alarming situation of qualitative malnutrition and chronic diseases caused by excessive consumption of ultra-processed foods with virtually no nutritional value is emerging simultaneously. Thus, the focus of contemporary debate on food has shifted from merely ensuring adequate caloric intake to the urgent need for sustainable food systems that promote nutritional security and preserve global public health.

In this regard, from a global perspective, it is worth emphasizing that global concerns and commitments regarding Food and Nutritional Security (FNS) are guided by the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals (SDGs). This is a global movement that took shape with the Millennium Development Goals (MDGs), established in 2000 with targets for reducing poverty and hunger by 2015. Upon the expiration of this timeframe, world leaders renewed and expanded this global partnership by establishing the 17 Sustainable Development Goals (SDGs). Specifically, the

commitment to eradicating hunger and ensuring sustainable food production is centered on SDG 2 (Zero Hunger and Sustainable Agriculture), bringing nations together to address climate, economic, and social challenges in pursuit of a safer and fairer planet.

Nevertheless, despite the recognition of the importance of putting into practice the targets set out in SDG 2, the failure to meet other goals jeopardizes the achievement of Food and Nutritional Security (FNS), as exemplified by SDG 1, which aims to eradicate poverty[1]. Furthermore, in some countries, relative failure or stagnation in meeting FNS targets can be observed, as these countries are concentrated in regions characterized by extreme socioeconomic vulnerability and armed conflict. In such cases, certain shortcomings result from a critical lack of funding and basic infrastructure, compounded by structural political instability. Some of the failures observed in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) Zero Hunger targets stem from the global system's unquestioning prioritization of maximizing commodity production volumes over ensuring historically vulnerable populations' actual access to food in economic and biological terms (Abramovay, 2025).

It is worth emphasizing that asymmetries in food supply *per se* lack socioeconomic justification. Indeed, the first wave of technological modernization in agriculture – initiated in Western Europe in the aftermath of World War II (the 1940s and 1950s) and consolidated in Brazil between the 1960s and 1970s under the aegis of the Green Revolution – theoretically overcame quantitative constraints on food production. Thus, the persistence of agrifood systems centered on maximizing production volumes at the expense of food quality, the democratization of access to food, and its equitable distribution constitutes the main

1 Goal 1 is, not coincidentally, the first of the Sustainable Development Goals (SDGs), since overcoming poverty is a *sine qua non* condition for the achievement of all the other goals. In other words, "There is no development strategy without the eradication of poverty" (Graziano da Silva, 2001).

structural bottleneck to achieving the Zero Hunger and Sustainable Agriculture goal (SDG 2).

In Europe, the efforts undertaken by countries to meet the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 2, reflect a complex transition in the continent's agricultural policies and food systems. According to Freibauer (2011), one of the pioneers in the analysis of climate resilience in European agriculture, the region's food security depends on its ability to integrate agroecological practices that reduce emissions without compromising productivity. Recognition of the urgency of transitioning to sustainable and regenerative agricultural practices is a reality in Brazil; however, as in the European context, this process has yet to take hold, and there is no indication that it will become the dominant paradigm anytime soon. This situation stems fundamentally from the adopted economic development model, in which financial incentives, tax subsidies, and credit policies directed toward export-oriented agribusiness focused on commodity production far outweigh the incentives granted to family farming and agroecological agriculture (Abramovay, 2025).

Furthermore, Lang argues that the governance of European food systems must move beyond a purely market-driven logic, prioritizing public health and ecological sustainability as pillars of national security (Lang, 2014)[2]. With regard to public health, undernutrition and obesity are associated with the occurrence of noncommunicable diseases (NCDs), which affect the majority of people in countries and regions around the world. Thus, in line with the vision of broader restructuring, Terry Marsden emphasizes that true resilience lies in developing new "alternative food networks" and re-spatializing production systems. He argues that rural sustainability will only be achieved when public poli-

2 These conclusions are consistent with global needs, particularly in countries that emphasize exports of primary commodities, such as Brazil, where market-driven logic has become increasingly evident since the early 2000s, with the emergence of what has been termed the "agribusiness economy" (see Delgado, 2012).

cies break with conventional productivism and empower local and territorial dynamics (Marsden, 2012).

Against this structural backdrop, contemporary analyses by Smith (2022) indicate that the recent reform of the Common Agricultural Policy (CAP) and the Farm to Fork Strategy represent the European Union's most concrete steps toward aligning economic subsidies with global goals of eradicating hunger and achieving an ecological transition by 2030. These subsidies primarily target the reduction of chemical pesticide use, the expansion of organic farming, and climate change mitigation. It is worth noting that the Farm to Fork Strategy has implications not only for Europe but also for commodity-exporting countries such as Brazil, owing to stringent traceability requirements, pesticide reduction measures, and ecological targets that ultimately place pressure on export-oriented agribusiness, particularly the soybean and beef sectors. As a result, through the implementation of its agricultural policies, Europe has come to play a central role in regulating the global agrifood system.

In summary, a dual-causality dynamic can be observed: on the one hand, there is a movement driven by exogenous forces that encourage Brazil to accelerate its sustainable transition strategies, as manifested in international regulatory pressure, exemplified by the European Farm to Fork Strategy; on the other hand, there are several equally important domestic drivers arising from endogenous mobilization coordinated by social groups, domestic civil society actors, and the State. These domestic drivers encompass genuine policy initiatives and forms of economic and social structuring that are aligned with the achievement of Sustainable Development Goal 2 (SDG 2), focusing on promoting sustainable domestic food supply and employing agricultural technologies capable of fostering environmental resilience.

These efforts would not succeed if they were not economically viable. In this regard, economic viability in Brazil is underpinned by growing urban demand for healthy foods and institutional procurement programs, particularly the Food Acquisition Program (Programa

de Aquisição de Alimentos – PAA) and the National School Feeding Program (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE). Thus, the State plays an important role in fostering sustainable family farming while simultaneously promoting healthy eating in public schools and among socially vulnerable populations.

In light of this reality, this article seeks to broaden the debate by analyzing some of the elements of convergence between Food and Nutritional Security (FNS) strategies in Brazil and Europe, investigating how these two socioeconomic realities respond to the global challenges of hunger and sustainability.

1. Brazilian public policies and strategies for Food and Nutritional Security (FNS)

To understand efforts to promote Food and Nutritional Security (FNS), it is essential to revisit the historical milestones of this trajectory. It is also important to emphasize that the absence of such a guarantee constitutes a state of food insecurity, whose most severe manifestation is hunger itself. In this regard, Josué de Castro had already advanced the argument that hunger in Brazil does not result from a scarcity of resources, but rather from geopolitical and structural failures in the distribution of income and food (Castro, 1946). The author demonstrated that this phenomenon is neither an inevitable natural nor biological calamity, but rather the product of economic forces and deliberate political choices. In his analysis, underdevelopment and chronic undernourishment in the Brazilian context are intrinsically linked to the concentration of land ownership, labor exploitation, and the historical emphasis on export-oriented monoculture, factors that have historically marginalized vulnerable populations' access to the means of subsistence and food sovereignty.

Graziano da Silva demonstrates that the causes of hunger in Brazil have undergone profound changes over time. From a historical per-

spective, hunger was once characterized as a supply-side problem prior to the technological modernization of agriculture and subsequently as a chronic bottleneck in physical distribution. In the 1980s, referred to as the "perverse decade" from an agricultural standpoint, the persistence of hunger was largely attributed to insufficient income (Graziano da Silva, 1996). According to the author, the expansion of agroindustrial complexes and the extensive modernization of the sector prioritized export-oriented crops and foreign currency generation, concentrating both capital and land without, however, ensuring that low-income populations had the economic means to access basic food staples.

In the Brazilian context, since the 1980s, the specialized literature has consolidated the thesis that hunger is primarily associated with insufficient purchasing power and a lack of economic access to food. This perspective shifts the focus away from the mere availability of food and underscores the central role of income transfer policies, as well as the strengthening of family farming. On the other hand, it is worth noting that the capacity to generate food production in excess of current demand stems primarily from technological transformations and technical progress in the agricultural sector. In Brazil, this process gained momentum through innovations driven by the Green Revolution between the 1950s and 1960s: during the 1950s, with the importation of modernizing inputs (machinery and fertilizers), and during the 1960s, with the industrialization of agriculture (Graziano da Silva, 1996).

From that point onward, several specific developments have emerged in the process of incorporating technological elements into agriculture. Accordingly, technological innovations have had a significant impact on Brazilian agriculture, contributing to the sector's increased competitiveness in the international arena. Niederle and Wesz Junior highlight the following innovations: (i) no-till farming, a practice in which seeds are sown without turning over the soil, unlike conventional tillage involving plowing and harrowing. Its benefits include reduced

soil erosion; improved soil physical conditions and fertility; increased levels of organic matter and nutrients, as well as greater soil water retention; and reduced time required for soil preparation and planting, along with lower fuel consumption; (ii) the cultivation of genetically modified seeds, derived from the process of altering a species' genetic material by introducing one or more gene sequences from another species; and (iii) precision agriculture, which involves creating maps that provide detailed information on the entire agricultural area and its productivity through aerial photographs, satellite imagery, videography, and soil sampling (Niederle; Wesz Junior, 2018).

As is well known, the No-Till Farming System (NTFS) marked a turning point in Brazilian agriculture, making it possible to expand the agricultural frontier and decentralize soybean production, which had historically been concentrated in the state of Rio Grande do Sul. It is worth recalling that adapting this technique to the Cerrado biome enabled the Central-West region to take the lead in national soybean production. Alongside this geographical expansion, the introduction of Genetically Modified Organisms (GMOs) brought new complexities to the sectoral debate. From their initial adoption to the present day, there has been no definitive scientific or economic consensus that genetically modified crops, on their own, ensure a significant increase in long-term competitiveness. Critics have even argued that dependence on this biotechnology may discourage investment in more sustainable practices, which could prove more efficient and strategic for ensuring a secure and environmentally sound domestic food supply.

Pelaez criticizes transgenic technology by demonstrating that it has deepened farmers' dependence on closed technological packages controlled by a cartel of multinational corporations. The author shows that, far from representing progress toward sustainability, genetic modification limits the potential for sustainable production aimed at the domestic market, since it ties the agricultural sector to the bundled sale of patented seeds and specific agrochemicals (such as glyphosate).

This model generates a process of technological and economic exclusion that increases production costs and reduces the autonomy of small farms (Pelaez, 2009). Consequently, the monopolistic expansion of GMOs significantly reduces the availability of native and traditional seeds, undermining the sustainable and secure supply of basic foodstuffs for domestic consumption.

Niederle and Wesz analyze how the current regime – dominated by large corporations, monocultures, the financialization of land, and ultra-processed foods – has entered a state of crisis due to its negative impacts on public health (obesity and malnutrition) and the environment. As traditional regimes undergo transformation, new dynamics are gaining momentum and competing for space with conventional agribusiness. Notable among these are markets based on quality, identity, and sustainability, such as short food supply chains, characterized by the physical and social proximity between producers and consumers; organic and agroecological products, promoted by social movements (such as the Landless Workers' Movement [MST] and family farming), which embrace agroecology as both a political and productive cause; and the valorization of sociobiodiversity through foods associated with specific territories, Indigenous peoples, and traditional communities (Niederle; Wesz Junior, 2018).

2. Discussion of alignments and divergences in the agrifood agenda between Brazil and the European Union

Before outlining the key aspects of convergence and divergence between the agrifood agendas of Brazil and Europe, it is essential to understand that contemporary food-related challenges are transnational in nature. As Niederle and Wesz Junior (2018) argue in their discussion of food regimes, the structural and socioeconomic challenges facing agrifood systems transcend specific national or continental borders, affecting the global dynamics of nations.

In an article published in The Lancet, Swinburn and colleagues (2019) coined the term "global syndemic" to describe the synergy between obesity, undernutrition, and climate change. According to the study, these three crises coexist across time and space, generating complex consequences on a global scale. The roots of this syndemic are linked to unsustainable food systems driven by profit and economic overproduction (Swinburn et al., 2019). This systemic approach provides an important framework for identifying certain areas of convergence between the food security agendas of Brazil and Europe. Historically, Brazil has focused on combating extreme hunger (undernutrition), whereas Europe has prioritized controlling noncommunicable diseases (NCDs) associated with obesity (Castro, 1946; Popkin, 2004).

Nevertheless, Brazil currently faces a dual challenge: an increasingly evident epidemiological overlap at two levels, whereby the historical decline in infectious diseases and undernutrition is occurring alongside the rise of modern chronic diseases (Monteiro, 2000). This demonstrates that both vulnerable populations in Brazil and marginalized communities in Europe experience food insecurity, expressed through the widespread consumption of low-cost, calorie-dense ultra-processed foods. This reality underscores the need to broaden the analysis of hunger to encompass the problems arising from the way in which it is alleviated – that is, to make concerted efforts to improve nutritional quality, going beyond the mere availability of calories.

In fact, Europe has been assuming an important role in regulating the global agrifood system, both as a consumer of agricultural production from various continents and as a driving force in shaping new technological and sustainability trends. Wilkinson (2023) shows that the European continent faces challenges arising from a new technological frontier that is transforming traditional food governance and redefining competitiveness standards in the sector. Among these emerging challenges, particular attention should be paid to the pressure exerted by the rapid advance of digitalization and biotechnology,

as reflected in the emergence of alternative proteins, vertical farming, and gene editing.

However, these innovations are changing the dynamics of global competitiveness. Whereas the market was traditionally shaped by stringent European quality requirements and phytosanitary standards, it is now increasingly driven by dynamic ecosystems of technology start-ups and investment funds. In this context, Europe faces the challenge of maintaining its regulatory influence in the face of emerging major players such as China and Brazil. These countries are reshaping global supply chains, calling for a new governance framework capable of balancing European environmental goals with global food security. In Brazil's case, the main challenge is to align the pressure for sustainability with technological expansion and the country's strong dependence on Asian markets.

In this context, Brazil assumes a dual strategic role: that of a systemic food supplier and that of a developer of production arrangements that challenge European regulatory hegemony. It can be observed that the stringent enforcement of European regulations functions as a disguised trade barrier, thereby encouraging the country's technological autonomy and market diversification. This shift toward sustainability is driven by both exogenous and endogenous forces: international regulatory pressure, exemplified by the Farm to Fork Strategy, and coordinated mobilization by domestic civil society actors.

It is worth recalling that, at the national level, this endogenous mechanism is an essential driving force and has gained prominence through the actions of Indigenous peoples and traditional communities, whose longstanding demands for land demarcation and territorial governance serve as ecological barriers to the expansion of deforestation. This ecosystem of contestation and policy advocacy is further strengthened by environmental non-governmental organizations (NGOs) and civil society networks, which perform critical functions in environmental accountability, climate litigation, and emissions monitoring.

Concluding remarks

In light of the foregoing discussion, it can be concluded that some advances in promoting Food and Nutritional Security (FNS) in Brazil stem from external regulatory pressures. In both contexts (Brazil and Europe), the consolidation of effective responses in support of FNS depends on the promotion of endogenous initiatives through public policies and regulation, thereby ensuring food sovereignty. This points to the urgent need to adopt regenerative food ecosystems. Promoting social justice, short food supply chains, and participatory governance is essential to consolidating the transition toward sustainable and resilient food systems.

Furthermore, the need to understand the factors that perpetuate global food insecurity becomes evident. Breaking this systemic cycle requires interventions in the interdependent relationships that underpin the contemporary food regime. In the context of areas of convergence between Brazil and Europe, this transformation calls for coordinated action on five strategic fronts: (i) governance, by prioritizing public policies and incentives for sustainable enterprises; (ii) corporate regulation, aligning the pursuit of business profitability with the protection of public and environmental health; (iii) consumer behavior, as a driver of new market demands; (iv) restructuring food systems through the replacement of agricultural practices that deplete natural resources; and (v) strengthening the healthcare sector to mitigate the physical and mental health impacts arising from current nutritional vulnerability.

In many cases, increased longevity masks hunger in underdeveloped regions, creating a false impression of progress. Thus, although global life expectancy has reached 73.3 years (World Health Organization, 2024), this progress reflects improvements in medical care and sanitation, not necessarily the resolution of the nutritional crisis. The structural persistence of hunger constrains this demographic indicator; with sustainable food systems and greater equity, both the upper limits of

longevity and quality of life would be considerably higher. Therefore, increased life expectancy does not diminish the impact of hunger; rather, it highlights the fact that humanity tolerates a level of biological survival far below its actual potential for well-being.

Furthermore, the emphasis on transitioning to sustainable food systems must be accompanied by measures that ensure vulnerable populations have access to these systems. In addition, Brazil, as a major agricultural exporter, faces the challenge of greenhouse gas emissions resulting from land use. Through its ecological pacts, Europe seeks to reduce the environmental footprint of both its imports and its own agricultural production. It is worth noting that, with regard to the use of agricultural pesticides in Brazil, the European Union has adopted a stringent policy of systematically reducing Maximum Residue Limits (MRLs) for active substances approved in Brazil but restricted or banned in the European market, such as the fungicide cyproconazole (European Commission, 2026). As a result of this regulatory asymmetry, Brazil's agricultural sector is compelled to shift toward biological or chemical alternatives that comply with European guidelines in order to mitigate technical barriers and maintain competitiveness in strategic markets such as soybeans and coffee.

In Brazil, a transition is underway, driven by the gradual replacement of chemical and synthetic inputs. This shift is motivated not only by environmental considerations but, above all, by the strategic need to align with the stringent requirements and regulations of international markets, thereby ensuring the competitiveness of Brazilian agricultural exports and maintaining effective access to the European market (Embrapa, 2024). Brazil needs to make further progress in expanding the adoption of technologies based on biological inputs (bioinputs), which encompass products such as biological inoculants, growth promoters, and microbial pest control agents. Commercial agriculture has made progress in the use of these technologies; however, family farming continues to face difficulties in accessing them.

References

ABRAMOVAY, Ricardo. **Caminhos para a transição do sistema agroalimentar**. São Paulo: INCT/USP, 2025.

_____. O sistema agroalimentar à luz da biologia filosófica de Hans Jonas. **Estudos Avançados**, v. 38, n. 112, p. 145-162, 2024.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

EMBRAPA. **Portfólio Insumos Biológicos**. Brasília, DF: Embrapa, [2024]. Disponível em: https://www.embrapa.br/documents/1355054/59270366/Encarte+Portf%C3%B3lio+Insumos+Biol%C3%B3gicos/2768fcf9-f70d-643a-56e6-5611a6f32e5d. Acesso em: 17 set. 2026.

FREIBAUER, Annette. **Sustainable agriculture and food security in Europe**. Brussels: European Commission, 2011.

GRAZIANO DA SILVA, J. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: GRAZIANO DA SILVA, J.; MARC, J.; BIANCHINI, V. (org.). **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001. p. 5-52.

LANG, Tim. **Food Policy**: integrating health, environment and society. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MARSDEN, Terry. Third-generation alternative food networks: Looking back and looking forward. **Sociologia Ruralis**, v. 52, n. 4, p. 466-488, 2012.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al*. A transição nutricional no Brasil. In: MONTEIRO, C. A. (org.). **Velhos e novos males da saúde no Brasil**: a evolução do país e de suas doenças. São Paulo: Hucitec, 2000.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **World Health Statistics 2024**: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals. Genebra: OMS, 2024. Disponível em: who.int. Acesso em: 16 set. 2026.

PELAEZ, Victor. Transgênicos e a reconfiguração do mercado de sementes e agroquímicos. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 251-277, ago. 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Graziano da. **O Programa Fome Zero e o sistema alimentar brasileiro**. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

SMITH, John. The European Green Deal and SDG 2: transforming agricultural structures. **Journal of European Sustainability**, v. 14, n. 3, p. 205-221, 2022.

WILKINSON, John. Brasil e China na nova onda de inovações no sistema agroalimentar global. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 74, n. 1, p. 229-263, jan./mar. 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7702. Acesso em: 8 set. 2026.

Rita Inês Paetzhold Pauli · Ph.D. in Economics from the State University of Campinas (Unicamp). Professor and researcher in the Department of Economics and International Relations at the Federal University of Santa Maria (UFSM).

Acordo Mercosul-União Europeia: limites, tensões e assimetrias nas relações birregionais

Regiane Nitsch Bressan

Introdução

A assinatura do Acordo de Associação entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia, em 17 de janeiro de 2026, em Assunção, constituiu um marco na trajetória de mais de duas décadas de negociações birregionais. O acordo foi acompanhado por um Acordo Interino de Comércio *(Interim Trade Agreement – ITA)*, concebido para antecipar a aplicação dos compromissos de liberalização comercial enquanto permanecem pendentes as etapas necessárias à entrada em vigor plena da parceria.

No caso brasileiro, o processo de internalização avançou de maneira célere: o Congresso Nacional aprovou o acordo em 17 de março de 2026, o instrumento de ratificação foi depositado em 18 de março e, posteriormente, o Acordo Provisório de Comércio foi promulgado pelo Decreto nº 12.953, de 28 de abril de 2026. Por conseguinte, suas disposições comerciais passaram a ser aplicadas provisoriamente entre o Brasil e a União Europeia a partir de 1º de maio de 2026.

A arquitetura institucional estabelecida em 2026, contudo, não corresponde à conclusão integral do processo de ratificação do Acordo. Enquanto o componente comercial foi destacado em instrumento autônomo para permitir sua aplicação antecipada, a plena vigência da

parceria permanece condicionada aos procedimentos de aprovação no âmbito europeu, incluindo o consentimento do Parlamento Europeu e a ratificação pelos Estados-membros. Ademais, em janeiro de 2026, o Parlamento Europeu solicitou ao Tribunal de Justiça da União Europeia que emitisse um parecer sobre a compatibilidade do acordo com os Tratados, circunstância que suspendeu temporariamente o processo parlamentar de ratificação.

Tal diferenciação entre a aplicação provisória do acordo comercial e entrada em vigor plena da parceria possui relevância analítica: evidencia que a superação dos impasses não decorreu da eliminação das divergências. Pelo contrário, foi um desdobramento da construção de uma solução institucional capaz de separar temporal e juridicamente a liberalização comercial dos compromissos políticos e de cooperação. Nesse sentido, a experiência de 2026 corrobora a hipótese de que a relação birregional passou a ser condicionada pela necessidade de compatibilizar interesses geoeconômicos imediatos, constrangimentos domésticos e diferentes concepções acerca da autoridade regulatória.

Por sua vez, no sistema internacional contemporâneo, a erosão de mecanismos centrais da Ordem Internacional Liberal tem alterado os parâmetros que, *a priori*, sustentavam a cooperação entre regiões. O processo de conclusão, revisão e ratificação do Acordo de Associação Mercosul–União Europeia evidencia essa inflexão. A consequência analítica é relevante: a cooperação passa a depender menos de afinidades normativas abstratas e mais da capacidade de distribuir custos de ajuste entre os parceiros.

A trajetória concreta das negociações entre Mercosul e União Europeia evidencia limitações quando as estruturas produtivas e os regimes regulatórios das partes apresentam assimetrias persistentes. Nesse sentido, a negociação constitui um problema simultaneamente internacional e doméstico, nos termos da abordagem dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988). Essa configuração reforça a centralidade da política doméstica na determinação dos limites efetivos da cooperação externa.

Assim, o artigo busca explicar de que maneira as assimetrias produtivas e a crescente utilização de instrumentos socioambientais pela União Europeia condicionaram a formação da preferência nacional brasileira e, por extensão, os limites da integração birregional. Por conseguinte, o Brasil e o Mercosul foram compelidos a arregimentar instrumentos de defesa da autonomia regulatória e de recomposição do equilíbrio econômico do acordo. Adicionalmente, outra hipótese considerada pressupõe que a proteção ambiental não seja meramente instrumental, uma vez que sua forma de implementação pode produzir efeitos comerciais assimétricos.

O artigo encontra-se organizado em três etapas analíticas. Inicialmente, apresenta-se o referencial sobre inter-regionalismo e jogos em múltiplos níveis, enfatizando a interação entre barganhas externas e constrangimentos domésticos. Em seguida, examinam-se as clivagens distributivas entre indústria e agropecuária no Brasil e sua influência sobre a posição negociadora. Por fim, analisam-se as alternativas de engenharia institucional adotadas para contornar os bloqueios e os efeitos geopolíticos desse processo.

O inter-regionalismo sob tensão e os jogos em múltiplos níveis

A compreensão das tensões entre União Europeia e América Latina requer a articulação entre a literatura do inter-regionalismo e a teoria dos jogos de dois níveis. O inter-regionalismo pressupõe, em sua formulação mais institucionalizada, interlocutores dotados de capacidade decisória relativamente coesa e aptos a coordenar posições diante de terceiros. No que tange às relações com parceiros periféricos, essa projeção regulatória pode favorecer a harmonização de padrões, mas também pode gerar custos assimétricos quando a adaptação ocorre sem reciprocidade equivalente.

Contudo, a transição para uma ordem internacional mais fragmentada reduziu a previsibilidade desse modelo. A expansão econômica e

comercial da China na América do Sul, associada à persistência de medidas protecionistas nos Estados Unidos, reconfigurou os incentivos estratégicos do Mercosul. Tal movimento é coerente com a literatura que enfatiza a influência de interesses organizados e instituições domésticas sobre os resultados da política externa (Milner, 1997).

Sob a perspectiva dos jogos em múltiplos níveis, a aprovação de um acordo depende da sobreposição entre os conjuntos de resultados politicamente aceitáveis – os chamados *win-sets* – nos planos doméstico, regional e internacional. Quanto mais estreito for o *win-set* de uma das partes, menor tende a ser sua capacidade de acomodar concessões sem provocar resistência interna. Nesse cenário, o Estado precisa mobilizar capacidades burocráticas, coordenação interministerial e instrumentos de negociação capazes de recompor o equilíbrio entre os diferentes níveis da barganha (Putnam, 1988).

A assimetria distributiva doméstica no Brasil: o conflito entre indústria e agropecuária

A posição brasileira diante do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia não deriva de uma preferência nacional homogênea. Ao contrário, sua formulação resulta da interação entre setores econômicos com distintos graus de internacionalização, produtividade e exposição à concorrência externa. Por conseguinte, a relação com a UE deve ser observada também como resultado de negociação interna acerca de quais setores absorverão os custos e quais segmentos capturarão os benefícios da abertura.

A vulnerabilidade manufatureira e a postura defensiva da indústria

A estrutura industrial brasileira, historicamente vinculada à substituição de importações e à formação de um mercado regional protegido,

demonstrou cautela diante da perspectiva de abertura acelerada aos produtos manufaturados europeus. Tal preocupação encontra respaldo na literatura sobre coalizões empresariais, segundo a qual setores mais expostos à liberalização tendem a demandar mecanismos institucionais de proteção e transição (Mancuso; Oliveira, 2006). No caso brasileiro, a sensibilidade é ampliada pela reduzida margem de manobra de segmentos industriais sujeitos à concorrência tecnológica internacional.

A redução da resistência corporativa, posteriormente articulada pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), esteve condicionada à introdução de salvaguardas capazes de administrar a velocidade e a abrangência da abertura.

No entanto, essa acomodação permaneceu condicionada à arbitragem governamental. A diversidade de interesses entre segmentos industriais, somada às diferenças de exposição à concorrência internacional, impediu a formação de uma coalizão empresarial inteiramente coesa. A preferência negociadora resultou menos de uma oposição absoluta ao acordo do que da tentativa de modular seus efeitos distributivos e preservar capacidades produtivas consideradas estratégicas.

A ofensiva agroexportadora e os bloqueios protecionistas europeus

Em posição distinta, o setor agropecuário consolidou-se como um dos principais vetores da inserção externa brasileira. A estratégia agroexportadora assumiu, por conseguinte, uma postura predominantemente ofensiva nas negociações.

Por sua vez, a alta competitividade de produtos sul-americanos produziu incentivos defensivos em segmentos da agricultura europeia. Houve atuação de organizações rurais, particularmente em países com forte peso agrícola, na defesa de mecanismos destinados a preservar mercados domésticos. A tensão distributiva pode ser sintetizada da seguinte maneira:

QUADRO 1. Tensão distributiva entre os setores econômicos brasileiros e a UE

Vetor de Análise	Setor Manufatureiro (CNI / MDIC)	Setor Agropecuário (CNA / MAPA)
Interesse Estratégico	Redução do risco de desadensamento produtivo e preservação de instrumentos de preferência estatal.	Ampliação de quotas tarifárias, redução de barreiras e expansão do acesso ao mercado europeu.
Ponto de Tensão com a UE	Concorrência com bens europeus de maior intensidade tecnológica e pressão por abertura assimétrica.	Proteção vinculada à PAC (Política Agrícola Comum), quotas restritivas e barreiras técnicas e regulatórias.
Compensação Institucional	Prazos de desgravação de até 15 anos e exceções ou salvaguardas em compras públicas.	Concessão de quotas preferenciais e ampliação do acesso a produtos de maior valor agregado.

Fonte: elaboração própria.

O eixo de atrito ambiental: extraterritorialidade, EUDR e o mecanismo de reequilíbrio

O principal foco de fricção entre Europa e Brasil deslocou-se progressivamente da negociação tarifária para o campo da governança ambiental. A controvérsia passou, portanto, a envolver simultaneamente comércio, soberania regulatória e governança climática. Além disso, a disputa ambiental começou a incidir sobre a própria definição de equivalência regulatória entre jurisdições.

No debate brasileiro, a implementação do EUDR (Regulamento da União Europeia sobre Produtos Livres de Desmatamento) foi interpretada por formuladores de políticas públicas e representantes do agronegócio do Brasil como uma possível expressão de protecionismo regulatório sob justificativa ambiental. A controvérsia decorreu do fato de que requisitos uniformes de rastreabilidade e de prevenção do desmatamento podem produzir custos diferenciados em países com estruturas produtivas e sistemas jurídicos distintos. No que tange ao Brasil, três dimensões merecem destaque.

1. Responsabilidades comuns, porém diferenciadas: a adoção de parâmetros uniformes pode reduzir a consideração das diferentes traje-

tórias históricas de industrialização e das responsabilidades acumuladas pela degradação ambiental, princípio que integra o debate internacional sobre governança climática.

2. A imposição de parâmetros regulatórios extraterritoriais pela União Europeia desconsidera o arcabouço normativo do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012), que estabelece a conservação mandatória de 80% da cobertura vegetal nativa em imóveis rurais situados no bioma amazônico e de 20% a 35% no Cerrado. A sobreposição dessas diretrizes externas neutraliza a eficácia jurídica dos instrumentos domésticos de preservação, evidenciando um cenário de assimetria regulatória e gerando custos de conformidade adicionais para o setor produtivo nacional, que já opera sob um dos regimes conservacionistas mais restritivos do cenário internacional.

3. Em cadeias nas quais produtores familiares e cooperativas possuem menor capacidade financeira e tecnológica, tais custos podem favorecer a concentração do comércio em agentes de maior escala.

A repactuação da *side letter* e a defesa da soberania normativa

O agravamento da controvérsia diplomática ocorreu quando a União Europeia apresentou, em 2023, um instrumento adicional vinculado ao Acordo de Associação e orientado a relacionar compromissos ambientais a consequências comerciais. A disputa evidenciou que a questão ambiental havia deixado de constituir um tema setorial para converter-se em componente central da soberania regulatória e da distribuição dos benefícios do acordo. A resposta brasileira procurou deslocar o eixo da condicionalidade unilateral para uma lógica de reciprocidade institucional.

A lógica subjacente é a de que a cooperação ambiental somente se torna politicamente sustentável quando os custos de adaptação e os mecanismos de verificação são distribuídos de maneira previsível. Por

conseguinte, a controvérsia regulatória converteu-se em oportunidade de renegociação das bases institucionais da relação, embora não tenha eliminado a assimetria de poder regulatório entre os blocos.

FIGURA 1. Evolução da disputa regulatória birregional

1. Ofensiva Europeia (2023):	• Apresentação de *Side Letter* com sanções comerciais unilaterais. • Imposição extraterritorial da EUDR e desconsideração de códigos.
2. Contraofensiva Diplomática Brasileira (2023-2024):	• Rejeição soberana à lógica punitiva e mobilização da Embrapa. • Instituição do "Mercosul Verde" e inventário de normas no bloco.
3. Ponto de Equilíbrio Contratual (Texto Final Consolidado):	• Anexo de Desenvolvimento Sustentável baseado em cooperação mútua. • Mecanismo de Reequilíbrio de Concessões (Retaliação Proporcional).

Fonte: elaboração própria.

Engenharia institucional: o desmembramento (*split*) e as consequências geopolíticas

A persistência de vetos políticos internos em determinados Estados-membros da União Europeia introduziu um segundo obstáculo à conclusão do acordo. A dificuldade deixou de estar circunscrita ao conteúdo econômico e passou a envolver a própria arquitetura decisória da integração europeia. O chamado *split* constitui, assim, um mecanismo de engenharia institucional destinado a reduzir os pontos de veto e preservar a possibilidade de implementação das disposições comerciais. A solução institucional deve ser interpretada, portanto, como resposta aos constrangimentos procedimentais, e não como simples aperfeiçoamento técnico.

A dinâmica procedimental do *split*

O fracionamento normativo distingue, fundamentalmente, dois conjuntos de compromissos:

- **O Pilar Comercial:** classificado como matéria de competência exclusiva da União Europeia, submetido à aprovação por maioria

qualificada no Conselho da União Europeia e ratificação simples pelo Parlamento Europeu, eliminando o poder de veto individual de cada Estado-membro;

- **Os Pilares de Diálogo Político e Cooperação:** mantidos sob a exigência de ratificação parlamentar unânime em todos os 27 Estados-membros da UE e nos Congressos Nacionais do Mercosul.

No que tange a essa arquitetura, o *split* produziu efeito ambivalente. Por um lado, ampliou a possibilidade de implementação do componente comercial ao contornar determinados vetos domésticos na União Europeia. Por outro, o arranjo resultante aproximou-se de um acordo preferencial de comércio orientado por necessidades geoeconômicas imediatas, em detrimento de uma integração política mais densa e institucionalizada.

O fator catalisador: choques tarifários e a ascensão chinesa

A aceleração do processo negociador também deve ser compreendida à luz das transformações na correlação de forças internacional. O recrudescimento do protecionismo e a adoção de tarifas mais altas pelos Estados Unidos elevaram a percepção de incerteza entre parceiros comerciais tradicionais. A conclusão do acordo deixou de ser apenas uma questão de política comercial e passou a integrar uma estratégia mais ampla de resiliência econômica.

Além disso, a crescente presença chinesa na América do Sul, materializada na absorção de *commodities* agrícolas, minerais críticos e investimentos em infraestrutura, mobilidade e energia, alterou os cálculos estratégicos europeus. A possibilidade de prolongamento indefinido do impasse birregional passou a implicar custos geopolíticos superiores aos anteriormente estimados. A concorrência sistêmica reduziu, em certa medida, o espaço político de atores europeus contrários à abertura e reforçou o caráter geoeconômico do acordo.

Considerações finais

A análise dos limites e das tensões nas relações entre a União Europeia e a América Latina corrobora a interpretação de que o inter-regionalismo atravessa um processo de redefinição substantiva. O Acordo Mercosul-União Europeia tornou-se, nesse sentido, uma arena na qual interesses econômicos domésticos, preferências governamentais e transformações sistêmicas se articulam de maneira simultânea. A evidência reunida indica que a cooperação permanece possível, embora sujeita a condições institucionais mais exigentes.

No caso brasileiro, a superação parcial dos bloqueios dependeu da capacidade de coordenação entre burocracias estatais, setores empresariais e instâncias regionais. A necessidade de compatibilizar as demandas da indústria e do agronegócio, preservar a coesão do Mercosul e contestar medidas regulatórias percebidas como extraterritoriais exigiu uma estratégia negociadora abrangente.

Contudo, o recurso *ao split* também expõe os limites estruturais da parceria. Ao priorizar a viabilidade do componente comercial e separar sua implementação da plena ratificação dos compromissos políticos, as partes revelaram que a integração birregional permanece subordinada a cálculos geoeconômicos e à necessidade de administrar vetos domésticos. Nesse processo, o Brasil exerceu papel decisivo ao articular autonomia regulatória, competitividade externa e coordenação regional. Sem essa transformação, a abertura pode reproduzir assimetrias já existentes, em vez de produzir maior convergência entre as economias.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Abertura de Mercados e Barreiras Sanitárias no Comércio Internacional**. Brasília: MAPA, 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Acordo de Associação Mercosul–União Europeia:** Textos Negociadores e Anexos de Sustentabilidade. Brasília: MRE, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). **Diretrizes da Política Comercial Brasileira e Mecanismos de Consulta Pública**. Brasília: MDIC, 2024.

BRESSAN, REGIANE N; CARVALHO, PATRÍCIA. NASSER, 'A política ambiental da União Europeia em tempos de ascensão da direita', in: Marconi, Claudia *et. al.* (eds), **A União Europeia como ator global:** desafios e oportunidades lidos desde o Brasil. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Atores não estatais e política comercial no Brasil: a atuação do setor empresarial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, p. 1-19, 2018.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **O Agronegócio Brasileiro e o Comércio Internacional:** Desafios Regulatórios e Barreiras Não Tarifárias. Brasília: CNA, 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A Indústria Brasileira e o Acordo Mercosul–União Europeia:** Impactos Econômicos e Insumo-Produto. Brasília: CNI, 2024.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica e coalizões empresariais no Brasil. **Dados**, v. 49, n. 1, p. 143-179, 2006.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; MARCHÃO, Talita Ângulo Eredia. O soft power e a arquitetura de influência da China na América Latina. **Lua Nova**, n. 126, p. 1, 2025.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information:** Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NYE JR., Joseph S. **Soft Power:** The Means to Success in World Politics. New York: PublicAffairs, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira:** a busca da autonomia, pela integração e pelo desenvolvimento. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Regiane Nitsch Bressan · Professora Associada de Relações Internacionais na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Doutora e Mestra em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq e presidente do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO). E-mail: rregiane.bressan@unifesp.br

The European Union–Mercosur agreement: limits, tensions, and asymmetries in bi-regional relations

Regiane Nitsch Bressan

Introduction

The signing of the Association Agreement between the Southern Common Market (Mercosur) and the European Union on January 17, 2026, in Asunción marked a milestone in more than two decades of bi-regional negotiations. The agreement was accompanied by an Interim Trade Agreement (ITA), designed to bring forward the implementation of trade liberalization commitments while the steps required for the partnership's full entry into force remain pending.

In Brazil, the domestic approval process proceeded swiftly: the National Congress approved the agreement on March 17, 2026, the instrument of ratification was deposited on March 18, and the Interim Trade Agreement was subsequently promulgated by Decree No. 12,953 of April 28, 2026. Accordingly, its trade provisions began to be applied provisionally between Brazil and the European Union on May 1, 2026.

The institutional framework established in 2026, however, does not amount to the full ratification of the Agreement. While the trade component was separated into a standalone instrument to enable its early application, the partnership's full entry into force remains contingent on approval procedures at the European level, including the consent of the European Parliament and ratification by the member

states. Furthermore, in January 2026, the European Parliament asked the Court of Justice of the European Union to issue an opinion on the agreement's compatibility with the Treaties, temporarily suspending the parliamentary ratification process.

The distinction between the provisional application of the trade agreement and the partnership's full entry into force is analytically significant as it demonstrates that the impasses were overcome not by eliminating differences, but rather through the development of an institutional solution that separated trade liberalization, both temporally and legally, from political and cooperation commitments. In this respect, the experience of 2026 supports the hypothesis that bi-regional relations have become increasingly shaped by the need to reconcile immediate geoeconomic interests, domestic constraints, and differing conceptions of regulatory authority.

On the other hand, in the contemporary international system, the erosion of key mechanisms underpinning the Liberal International Order has altered the parameters that *a priori* sustained interregional cooperation. The process of concluding, revising, and ratifying the EU–Mercosur Association Agreement illustrates this shift. The analytical implications are significant: cooperation increasingly depends less on abstract normative affinities and more on the ability to distribute adjustment costs among partners.

The course of negotiations between Mercosur and the European Union highlights the limitations of cooperation when the parties' production structures and regulatory regimes exhibit persistent asymmetries. In this respect, the negotiations constitute a problem that is simultaneously international and domestic, as captured by the two-level game approach (Putnam, 1988). This configuration underscores the central role of domestic politics in determining the effective limits of external cooperation.

Thus, this article seeks to explain how production asymmetries and the European Union's growing use of socioenvironmental instruments

have shaped Brazil's national preference formation and, by extension, the limits of bi-regional integration. As a result, Brazil and Mercosur were compelled to mobilize instruments to defend regulatory autonomy and restore the agreement's economic balance. An additional hypothesis considered here is that environmental protection is not merely instrumental, since the way it is implemented can produce asymmetric trade effects.

The article is organized into three analytical stages. First, it presents the theoretical framework on interregionalism and multilevel games, emphasizing the interaction between external bargaining and domestic constraints. Next, it examines the distributional cleavages between industry and agriculture in Brazil and their influence on the country's negotiating position. Finally, it analyzes the institutional engineering solutions adopted to overcome deadlocks and the geopolitical implications of this process.

Interregionalism under tension and multi-level games

Understanding the tensions between the European Union and Latin America requires bringing together the literature on interregionalism and two-level game theory. In its more institutionalized form, interregionalism presupposes interlocutors with relatively cohesive decision-making capacity who are able to coordinate their positions vis-à-vis third parties. When engaging with peripheral partners, this projection of regulatory influence can promote the harmonization of standards, but it can also generate asymmetric costs when adaptation occurs without equivalent reciprocity.

However, the shift toward a more fragmented international order has made this model less predictable. China's expanding economic and trade presence in South America, coupled with the persistence of protectionist measures in the United States, has reshaped Mercosur's strategic incentives. This development is consistent with the literature em-

phasizing the influence of organized interests and domestic institutions on foreign policy outcomes (Milner, 1997).

From a multilevel game perspective, the approval of an agreement depends on the overlap among the sets of politically acceptable outcomes – the so-called win-sets – at the domestic, regional, and international levels. The narrower a party's win-set, the less room it generally has to accommodate concessions without triggering domestic opposition. In this context, the state must mobilize bureaucratic capacity, interministerial coordination, and negotiating instruments capable of rebalancing the different levels of bargaining (Putnam, 1988).

Domestic distributional asymmetries in Brazil: the conflict between industry and agriculture

Brazil's position on the EU–Mercosur Association Agreement does not stem from a homogeneous national preference. Rather, it emerges from the interaction among economic sectors with varying degrees of internationalization, productivity, and exposure to foreign competition. Accordingly, relations with the EU should also be understood as the outcome of domestic negotiations over which sectors will bear the costs and which segments will capture the benefits of trade liberalization.

Manufacturing vulnerability and the industry's defensive stance

Brazil's industrial structure, historically shaped by import substitution and the development of a protected regional market, has approached the prospect of accelerated opening to European manufactured goods with caution. This concern is supported by the literature on business coalitions, which suggests that sectors more exposed to trade liberalization tend to call for institutional safeguards and transitional mechanisms (Mancuso; Oliveira, 2006). In Brazil's case, these concerns are

heightened by the limited room for maneuver available to industrial segments facing international technological competition.

The reduction in opposition from business groups, subsequently coordinated through the Brazilian Business Coalition (CEB), was contingent on the introduction of safeguards capable of managing the pace and scope of trade liberalization.

However, this accommodation remained contingent on government arbitration. The diversity of interests among industrial segments, combined with differences in their exposure to international competition, prevented the formation of a fully cohesive business coalition. Brazil's negotiating position reflected less an outright rejection of the agreement than an effort to modulate its distributional effects and preserve productive capacities deemed strategic.

The agro-export offensive and European protectionist barriers

By contrast, the agricultural sector consolidated its position as one of the main drivers of Brazil's integration into the global economy. Accordingly, the agro-export strategy adopted a predominantly offensive stance in the negotiations.

TABLE 1. Distributional tensions between Brazilian economic sectors and the EU

Analytical Dimension	Manufacturing Sector (CNI / MDIC)	Agricultural Sector (CNA / MAPA)
Strategic Interest	Reducing the risk of production-chain disintegration and preserving instruments of state preference.	Expanding tariff-rate quotas, reducing trade barriers, and expanding access to the European market.
Point of Tension with the EU	Competition from European goods with higher technological content and pressure for asymmetric market opening.	Protection under the Common Agricultural Policy (CAP), restrictive quotas, and technical and regulatory barriers.
Institutional Compensation	Tariff phase-out periods of up to 15 years and exceptions or safeguards in public procurement.	Preferential quota allocations and expanded market access for higher-value-added products.

Source: Prepared by the author.

In turn, the high competitiveness of South American products created defensive incentives among segments of European agriculture. Rural organizations, particularly in countries where agriculture carries significant economic and political weight, advocated mechanisms designed to protect domestic markets. The distributional tension can be summarized in Table 1.

The environmental friction axis: extraterritoriality, the EUDR, and the rebalancing mechanism

The main point of friction between Europe and Brazil gradually shifted from tariff negotiations to environmental governance. The controversy thus came to encompass trade, regulatory sovereignty, and climate governance simultaneously. Moreover, the environmental dispute began to affect the very definition of regulatory equivalence across jurisdictions.

In Brazilian debates, the implementation of the EU Deforestation Regulation (EUDR) was interpreted by public policymakers and representatives of Brazil's agribusiness sector as a possible form of regulatory protectionism justified on environmental grounds. The controversy stemmed from the fact that uniform traceability and deforestation-prevention requirements can impose different costs on countries with distinct production structures and legal systems. Three dimensions are particularly noteworthy in Brazil's case.

Common but differentiated responsibilities: The adoption of uniform standards may give insufficient consideration to the different historical trajectories of industrialization and the accumulated responsibility for environmental degradation, a principle that forms part of the international debate on climate governance.

The imposition of extraterritorial regulatory standards by the European Union disregards the regulatory framework established by Brazil's Forest Code (Law No. 12,651/2012), which mandates the preservation of 80% of native vegetation on rural properties located in the

Amazon biome and 20% to 35% in the Cerrado. The overlapping application of these external requirements undermines the legal effectiveness of domestic conservation instruments, highlighting a regulatory asymmetry and generating additional compliance costs for Brazil's productive sector, which already operates under one of the most stringent conservation regimes internationally.

In supply chains where smallholder farmers and cooperatives have more limited financial and technological capacities, these costs may favor the concentration of trade among larger-scale operators.

The renegotiation of the side letter and the defense of regulatory sovereignty

The diplomatic controversy intensified when the European Union introduced, in 2023, an additional instrument linked to the Association Agreement that sought to tie environmental commitments to trade consequences. The dispute highlighted how environmental issues had ceased to be a sector-specific concern and had become a central component of regulatory sovereignty and of the distribution of the agreement's benefits. Brazil's response sought to shift the focus from unilateral conditionality toward a framework of institutional reciprocity.

FIGURE 1. Evolution of the bi-regional regulatory dispute

1. European Offensive (2023):	• Introduction of a side letter providing for unilateral trade sanctions. • Extraterritorial imposition of the EUDR and disregard for codes.
2. Brazilian Diplomatic Counter-offensive (2023-2024):	• Sovereign rejection of the punitive logic and mobilization of Embrapa. • Establishment of the "Green Mercosur" and inventory of the bloc's regulations.
3. Contractual Equilibrium Point (Consolidated Final Text):	• Sustainable Development Annex based on mutual cooperation • Concession Rebalancing Mechanism (Proportional Retaliation).

Source: Prepared by the author.

The underlying logic is that environmental cooperation becomes politically sustainable only when the costs of adaptation and verifica-

tion mechanisms are allocated in a predictable manner. Accordingly, the regulatory dispute became an opportunity to renegotiate the institutional foundations of the relationship, although it did not eliminate the asymmetry in regulatory power between the two blocs.

Institutional engineering: the split and its geopolitical consequences

The persistence of domestic political vetoes in certain European Union member states introduced a second obstacle to the conclusion of the agreement. The difficulty was no longer confined to economic provisions but came to involve the very decision-making architecture of European integration. The so-called split thus constitutes an institutional engineering mechanism designed to reduce veto points and preserve the possibility of implementing the trade provisions. This institutional solution should therefore be interpreted as a response to procedural constraints, rather than as a mere technical refinement.

The procedural dynamics of the split

The normative separation distinguishes between two main sets of commitments:

- **The Trade Pillar:** Classified as an area of the European Union's exclusive competence, it is subject to approval by a qualified majority in the Council of the European Union and formal consent by the European Parliament, eliminating each individual member state's power to veto the agreement.
- **The Political Dialogue and Cooperation Pillars:** Remain subject to unanimous parliamentary ratification in all 27 EU member states and within the national congresses of Mercosur member countries.

With regard to this institutional architecture, the split produced an ambivalent effect. On the one hand, it increased the prospects for implementing the trade component by circumventing certain domestic vetoes within the European Union. On the other, the resulting arrangement came to resemble a preferential trade agreement driven by immediate geoeconomic needs, at the expense of deeper, more institutionalized political integration.

The catalyzing factor: tariff shocks and the rise of China

The acceleration of the negotiating process must also be understood in light of shifts in the international balance of power. The resurgence of protectionism and the imposition of higher tariffs by the United States heightened uncertainty among traditional trading partners. Concluding the agreement thus became more than a matter of trade policy; it became part of a broader strategy for economic resilience.

Moreover, China's growing presence in South America, reflected in its absorption of agricultural commodities and critical minerals, as well as its investments in infrastructure, mobility, and energy, has altered Europe's strategic calculations. The prospect of an indefinite prolongation of the bi-regional impasse came to entail greater geopolitical costs than previously anticipated. Systemic competition somewhat narrowed the political space available to European actors opposed to market opening and reinforced the agreement's geoeconomic significance.

Final remarks

The analysis of the limits and tensions in relations between the European Union and Latin America supports the interpretation that interregionalism is undergoing a substantive process of redefinition. In this regard, the EU–Mercosur Agreement has become an arena in which domestic economic interests, government preferences, and systemic transforma-

tions interact simultaneously. The evidence gathered indicates that cooperation remains possible, although subject to more demanding institutional conditions.

In Brazil's case, the partial overcoming of these obstacles depended on the ability to coordinate among state bureaucracies, business sectors, and regional institutions. Reconciling the demands of industry and agribusiness, preserving Mercosur's cohesion, and challenging regulatory measures perceived as extraterritorial required a comprehensive negotiating strategy.

However, resorting to the split also exposes the partnership's structural limitations. By prioritizing the viability of the trade component and separating its implementation from the full ratification of political commitments, the parties revealed that bi-regional integration remains subordinate to geoeconomic calculations and the need to manage domestic vetoes. In this process, Brazil played a decisive role by bringing together regulatory autonomy, external competitiveness, and regional coordination. Without this transformation, market opening may reproduce existing asymmetries rather than foster greater convergence between the economies.

References

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Abertura de Mercados e Barreiras Sanitárias no Comércio Internacional**. Brasília: MAPA, 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Acordo de Associação Mercosul–União Europeia:** Textos Negociadores e Anexos de Sustentabilidade. Brasília: MRE, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). **Diretrizes da Política Comercial Brasileira e Mecanismos de Consulta Pública**. Brasília: MDIC, 2024.

BRESSAN, REGIANE N; CARVALHO, PATRÍCIA. NASSER, 'A política ambiental da União Europeia em tempos de ascensão da direita', in: Marconi, Claudia *et. al. (*eds), **A União Europeia como ator global:** desafios e oportunidades lidos desde o Brasil. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Atores não estatais e política comercial no Brasil: a atuação do setor empresarial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, p. 1-19, 2018.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **O Agronegócio Brasileiro e o Comércio Internacional:** Desafios Regulatórios e Barreiras Não Tarifárias. Brasília: CNA, 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A Indústria Brasileira e o Acordo Mercosul–União Europeia:** Impactos Econômicos e Insumo-Produto. Brasília: CNI, 2024.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica e coalizões empresariais no Brasil. **Dados**, v. 49, n. 1, p. 143-179, 2006.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; MARCHÃO, Talita Ângulo Eredia. O soft power e a arquitetura de influência da China na América Latina. **Lua Nova**, n. 126, p. 1, 2025.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information:** Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NYE JR., Joseph S. **Soft Power:** The Means to Success in World Politics. New York: PublicAffairs, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira:** a busca da autonomia, pela integração e pelo desenvolvimento. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Regiane Nitsch Bressan · Associate Professor of International Relations at the Federal University of São Paulo (UNIFESP) and faculty member of the San Tiago Dantas Graduate Program in International Relations (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). She holds a PhD and a Master's degree in Latin American Integration from the University of São Paulo (USP). She is a CNPq Research Productivity Fellow and President of the Mercosur University Forum (FOMERCO). E-mail: rregiane.bressan@unifesp.br


KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG
www.kas.de/brasil