

INTRODUÇÃO

AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA E A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Bruno Theodoro Luciano

O relacionamento Brasil-União Europeia tem sido, nos últimos anos, um tópico prioritário para a Fundação Konrad Adenauer no Brasil. As últimas publicações e eventos da KAS têm contribuído para evidenciar a profundidade e multiplicidade dos temas e diálogos estabelecidos entre a União Europeia e a América Latina – e particularmente o Brasil. Dando continuidade à *série Relações Brasil Europa*, o quinto volume dessa publicação aborda o desenvolvimento das negociações da agenda do desenvolvimento sustentável. A partir da parceria da KAS com o Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e apoio da Delegação da União Europeia no Brasil, realizaram-se no mês de maio de 2015 a 4ª Conferência do Dia da Europa e a 4ª Escola da União Europeia. Ambos os eventos se consolidaram como oportunidades para adensar a análise e as discussões sobre a relação dos dois lados do Atlântico, bem como um instrumento para aproximar a comunidade e a academia brasileira aos temas relacionados à União Europeia e o seu diálogo com o Brasil.

A presente introdução busca brevemente contextualizar as discussões que serão apresentadas nos próximos capítulos desta publicação por políticos, negociadores e acadêmicos, brasileiros e europeus, envolvidos com a agenda do desenvolvimento sustentável e/ou com as relações multidimensionais entre Brasil-Europa. Em um primeiro momento, apresenta-se um panorama do relacionamento entre Brasil e União Europeia para conseqüentemente abordar a importância da parceria estratégica na coordenação de posição entre os dois atores nas discussões da formulação e negociação da agenda do desenvolvimento sustentável.

1. A EVOLUÇÃO DO DIÁLOGO CONTEMPORÂNEO ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

A relação entre o Brasil e a União Europeia é um relacionamento histórico e tradicional, que se inicia a partir da constituição das Comunidades Europeias, nas décadas de 1950 e 1960. Formalmente, as relações diplomáticas entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia são estabelecidas em 1960¹ e inauguradas a partir do primeiro acordo comercial estabelecido entre eles, o qual entra em vigor em 1974². Nos anos 1990, os primeiros acordos de cooperação e associação mais profundos se materializam, tais quais o Acordo-Quadro de Cooperação Comunidade Europeia-Brasil (1992), o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995) e o lançamento das negociações do Acordo de Associação Mercosul-UE (1999). Ainda que diversos assuntos sejam abordados tangencialmente nos acordos firmados na década de 1990, observa-se a prevalência de dois temas em questão: a promoção de negociações comerciais extrarregionais e o apoio às iniciativas de integração econômica regional. Embora o Brasil não deixe de ser visto pelos europeus como um país de destaque que deve ser levado em consideração, maior prioridade é dada à região, e particularmente ao Mercosul, por parte da UE em sua ação internacional e interregional.

No entanto, é nas últimas décadas que esse diálogo se torna prioritário na política externa dos dois atores. Os temas econômicos e comerciais deixam de prevalecer na agenda bilateral quando, em 2004, é assinado um acordo de cooperação na área de Ciência e Tecnologia, tornando mais multidimensional o diálogo entre Brasil e UE. Por sua vez, a assinatura da parceria estratégica Brasil-União Europeia, de 2007, institucionalizou e individualizou essa relação, na medida em que formaliza um diálogo estruturado e permanente entre os parceiros em questão. Decorrente dessa parceria 32 grupos de trabalho são desenvolvidos, nos quais se subscrevem os mais variados tópicos, como direitos humanos, governança global, meio ambiente e segurança cibernética – o

1 Ministério das Relações Exteriores do Brasil, disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5812:uniao-europeia&catid=155&lang=pt-BR&Itemid=478. Acesso: 02/12/2015.

2 Decreto legislativo n.46, de 1974, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-46-19-junho-1974-346442-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 02/12/2015.

que tem demonstrado como a parceria vem se estabelecendo como um diálogo plural e multifacetado. Ainda que a intensidade das atividades desses grupos de trabalho varie substancialmente de acordo com o tema em voga e as pastas responsáveis (por ambos os lados), a envergadura dos temas é muito mais ampla do que o Brasil possui com seus outros parceiros tradicionais.

Após a formalização da parceria estratégica, cúpulas de alto nível entre representantes do Brasil e UE passaram a ser organizadas anualmente. Durante as cúpulas bilaterais, Brasil e União Europeia formalizaram dois planos de ação conjunta, que abrangem os períodos de 2008-2011 e 2012-2014. São esses documentos que estruturam e indicam as metas e áreas de atuação e cooperação entre os dois parceiros nos períodos em questão. Entre os grandes objetivos inseridos nos planos de ação conjunta, incluem-se: *promover a paz e a segurança abrangente por meio de um sistema multilateral eficaz; reforçar a parceria econômica, social e ambiental para promover o desenvolvimento sustentável; promover a cooperação regional; promover a ciência, a tecnologia e a inovação; e promover os contatos entre as pessoas e os intercâmbios culturais*. Essa diversidade de metas reforça o quão variado e multidimensional passou a ser o relacionamento entre Brasil e Europa a partir da parceria estratégica, além de destacar o lugar da agenda do desenvolvimento sustentável na relação bilateral.

Embora o diálogo comercial e tarifário se mantenha atrelado às negociações Mercosul-União Europeia, o desenvolvimento da parceria Estratégia Brasil-UE indica um significativo ajuste de estratégia da UE como ator global, que anteriormente privilegiara o inter-regionalismo – ao dar prioridade ao desenvolvimento de cooperação e negociação com regiões ou organismos regionais ao redor do mundo – para a adoção de um diálogo preferencial com atores estatais tradicionais e emergentes, como os países dos BRICS, os quais poderiam contribuir de modo mais significativo nas negociações multilaterais (Lazarou e Edler, 2012).

Esse recente movimento de valorização das relações com o Brasil não é somente adotado pelas instituições executivas europeias. O Parlamento Europeu, a partir da liderança de eurodeputados portugueses, criou em 2014 uma delegação especial para as relações com o Brasil, destacando-o dos demais sócios do Mercosul. Também se observa a mesma dinâmica por parte dos Estados-membros da UE, a partir da assinatura de instrumentos de diálogo análogos entre alguns países europeus, como Alemanha, França e Reino Unido com o

governo brasileiro. A saber, o plano de ação da Parceria Estratégica Brasil-Alemanha (2008) surge como uma reação imediata à parceria estabelecida entre Brasil e União Europeia. As relações Brasil-Alemanha se mantêm intercaladas com a parceria estruturada com a União Europeia.

No caso francês, a aproximação estratégica surge momentos antes do desenvolvimento da parceria Brasil-UE. Em 2004 é lançado pelos presidentes Lula e Chirac a “Ação contra a Fome e a Pobreza”. 2006 é o ano em que se estabelece a Parceria Estratégica Brasil-França, antes mesmo da parceria europeia, na visita do Presidente Sarkozy ao Brasil. Em 2008 é assinado o Plano de Ação da Parceria Estratégica, o qual materializa os temas da agenda bilateral a partir da assinatura de uma série de acordos de cooperação, especialmente nas áreas militar, indústria área, indústria espacial, ciência e tecnologia, cooperação nuclear e meio ambiente.

O estabelecimento de um diálogo estratégico de alto nível entre Brasil e Reino Unido é mais tardio do que os casos anteriores, datando de 2012. Assim como os instrumentos previamente apresentados, é resultado do reconhecimento do Brasil como um importante e crescente ator no cenário global. As relações Brasil-União Europeia são pouco mencionadas dentro do diálogo Brasil-Reino Unido, a exceção das negociações Mercosul-UE, considerada como uma grande oportunidade comercial para o Reino Unido.

Nesse contexto bilateral institucionalizado, novos desafios e temas vêm adentrando na agenda global e conseqüentemente na agenda Brasil-UE. Os tópicos mais recentes são as negociações que formulam a agenda do desenvolvimento sustentável e que introduzem os novos objetivos do desenvolvimento. Embora o Brasil e a UE sejam *players* relevantes nas negociações em torno da agenda do desenvolvimento sustentável, o engajamento e a posição dos dois lados não é necessariamente coincidente, o que traz novos desafios ao relacionamento bilateral neste tema de atual relevância na agenda global.

2. A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Nos últimos anos, a agenda do desenvolvimento sustentável tornou-se um dos temas centrais no relacionamento estratégico entre Brasil e UE. Houve uma grande expectativa entre os dois lados da parceria de que os princípios envolvidos nas discussões da agenda do desenvolvimento seriam fundamentalmente

compartilhados entre ambos os atores, o que facilitaria a coordenação entre Brasil e União Europeia nas negociações multilaterais. “*A percepção consolidada da diplomacia brasileira era de que havia valores comuns entre o Brasil e a UE em temas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, e no que diz respeito à defesa do multilateralismo na política global*” (Saraiva, 2014, p. 154).

A parceria estratégica se tornou um instrumento adicional para a inserção internacional concertada de Brasil e Europa no âmbito das agendas negociadas em nível multilateral, na medida em que foi expressamente apresentado que o desenvolvimento sustentável seria um dos principais objetivos do relacionamento estratégico (Pavese et al, 2014, p.7). Desse modo, os últimos comunicados e os planos de ação conjuntos entre Brasil e UE trazem relevante destaque ao envolvimento dos dois atores na nova agenda do desenvolvimento. O primeiro plano de ação conjunto Brasil-União Europeia, referente a 2008-2011, já mencionara que a busca por posições coordenadas nas negociações multilaterais no que toca a essa agenda já se apresentava como um desafio na II Cúpula Brasil-UE de 2008. Nesse sentido, ambos os atores já vislumbravam a finalidade de “*trabalhar em conjunto nas negociações e na implementação dos resultados das grandes conferências internacionais e cúpulas, quando apropriado, inclusive em direitos humanos, segurança, comércio, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas sociais e laborais*” (I Plano de ação Brasil-UE, 2008, p. 3).

Nos anos seguintes, esse ponto da agenda bilateral ganha mais intensidade dentro da parceira estratégica, como se observa a partir da análise do II Plano de Ação Conjunto (2012-2014) e do comunicado conjunto da VII Cúpula Brasil-UE de 2014. Em ambos os documentos, Brasil e UE reforçam a relevância da agenda do desenvolvimento como um dos desafios globais com que a parceria deve lidar nos próximos anos. Além de retomar a importância da agenda do desenvolvimento, os dois atores apresentam os pontos de convergência construídos a partir da parceria estratégica, nos quais se incluem a opinião de que a agenda pós-2015 deve conter aspirações amplas e universais e deve ter como prioridades a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Seguindo os resultados da Conferência das Nações Unidas realizada em 2012 no Rio de Janeiro, a Rio+20, os dois parceiros concordaram em equilibradamente integrar, dentro da agenda pós-2015, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, ambiental e social (Comunicado Conjunto VII Cúpula Brasil-UE, 2014).

Percebe-se no contexto da parceria estratégica um reconhecimento de que ambos os lados podem dar e têm dado uma contribuição substancial para a construção da agenda do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo em que os europeus observam o papel destacado que o Brasil apresentou no contexto da Rio+20 e sua importância atual na conservação da biodiversidade global e na construção da agenda pós-2015, os brasileiros não deixam de valorizar a contribuição do lado europeu como um dos maiores financiadores dessa nova agenda do desenvolvimento (EU Delegation to Brazil, 2015).

Embora convirjam na prioridade e nos princípios atrelados à agenda do desenvolvimento sustentável, Brasil e UE não deixam de apresentar pontos de divergência, especialmente relacionados ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e, materialmente, à promoção do financiamento aos países em desenvolvimento no cumprimento das novas metas do desenvolvimento sustentável. Dentro destes pontos, destacam-se às divisões Norte-Sul que frequentemente são reificadas nas negociações multilaterais, nas quais Europa e Brasil tendem a se posicionar em espectros distintos. Enquanto a União Europeia é um dos atores desenvolvidos que mais concedem ajuda ao desenvolvimento (*development aid*), o Brasil mantém uma postura de liderança entre os países em desenvolvimento, possuindo relevante capacidade de interlocução com China, Índia e outros países do Sul Global (Cabral, 2014).

Embora se mantenham divergências em alguns posicionamentos com relação à agenda pós-2015, Brasil e União Europeia têm construído uma posição mais concertada no sentido de buscar desenvolver uma contribuição substantiva para o estabelecimento de uma agenda do desenvolvimento sustentável e de novos objetivos do desenvolvimento. Nesse contexto, a Parceria Estratégica Brasil-UE torna-se um mecanismo essencial para garantir o diálogo regular e formalizado de alto nível entre os europeus e brasileiros, acerca não somente da agenda bilateral *per se*, mas também com relação aos temas da agenda global multilateral. Qualquer fragilidade na manutenção da parceria estratégica, nesse sentido, pode afetar o desempenho da construção de posicionamentos e atuação conjuntos em nível global. A saber, a concretização de um terceiro plano de ação conjunto, que deveria materializar as metas da parceria estratégica para o período 2015-2017, poderia colaborar significativamente para uma maior aproximação das posições brasileiras e europeias tanto na agenda pós-2015 quanto especificamente nas negociações climáticas no âmbito da COP 21, em Paris.

4. ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

A presente publicação busca contribuir com a construção de conhecimento especializado acerca das relações Brasil-União no contexto das negociações da agenda do desenvolvimento pós-2015. A partir dos eventos realizados em maio de 2015 em parceria com a FGV e a Delegação da UE no Brasil, políticos, diplomatas e acadêmicos brasileiros e europeus puderam apresentar pontos de vistas oriundos dos dois lados do Atlântico sobre esse desafio global comum, o qual se apresenta em um contexto regional e internacional substancialmente adverso.

Thierry Duderme, Afonso Oliveira, Bettina Guilherme e José Antonio Sanahuja introduzem o posicionamento europeu em relação à agenda do desenvolvimento sustentável e a relevância das instituições europeias na cooperação internacional. Enquanto tanto Duderme e Oliveira quanto Guilherme apresentam olhares das instituições europeias a respeito da agenda pós-2015, ressaltando a posição, a contribuição, bem como os desafios da UE na concepção da agenda do desenvolvimento, Sanahuja faz uma reflexão sobre o estado da UE como agente do desenvolvimento à luz da emergência de novos atores internacionais provenientes do Sul.

Por outro lado, Haroldo Machado, Raphael Azeredo, Vinícius Trindade e André Souza trazem uma perspectiva brasileira sobre a agenda do desenvolvimento sustentável. Machado discorre sobre as transformações dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, destacando seus principais pontos de diferenças e os desafios em questão. Azeredo e Trindade apresentam o posicionamento diplomático do país no que diz respeito a esse desafio global, destacando a importância da universalidade dos compromissos inseridos nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Souza, finalmente, desenvolve uma análise sobre o papel do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tendo em vista o contexto das negociações da agenda pós-2015.

Não somente podem vir dos Estados e das organizações regionais e internacionais contribuições relevantes para a agenda do desenvolvimento sustentável. Ton Dassen, Ilan Cuperstein e Rui Ludovino reforçam o espaço fundamental das cidades na construção de um futuro sustentável. A partir do exemplo proveniente das cidades europeias, Dassen reforça a contribuição do conceito de *smart cities* para a formação de um novo olhar local para um pro-

blema de implicações globais. Cuperstein traz um olhar brasileiro ao papel das cidades nas discussões referentes ao desenvolvimento sustentável, exemplificado pela análise das recentes políticas públicas implementadas pela cidade do Rio de Janeiro. Já Ludovino apresenta como as cidades europeias têm buscado se organizar em nível regional, no sentido de fortalecer sua posição em temas e desafios geralmente negociados em nível global.

Por fim, Oswaldo Biato, Miriam Saraiva e Thanos Dokos refletem sobre os cenários regionais e internacionais adversos que enfrentam tanto Europa quanto Brasil e seus impactos para a parceria estratégica bilateral. Enquanto Biato e Saraiva apresentam, respectivamente, avaliações políticas e acadêmicas sobre o atual estado das relações Brasil-União Europeia em conjunturas adversas, Dokos introduz um panorama dos conflitos geopolíticos observados no entorno europeu, os quais têm desafiado a capacidade europeia de se apresentar como ator internacional de maior relevância.

A partir das contribuições dos colaboradores do 5º Volume da Série Relações Brasil-Europa, a Fundação Adenauer busca apresentar um conjunto de reflexões e das posições em voga, provenientes tanto do Brasil e quanto Europa, acerca dos principais pontos da agenda do desenvolvimento sustentável. Essa publicação é um esforço não somente de oferecer informações e opiniões especializadas a respeito de um tema global de suma relevância, quanto de favorecer um espaço para o diálogo entre o Brasil e a Europa a respeito dos principais desafios globais, entre os quais a agenda pós-2015 substancialmente se inscreve.³

BRUNO THEODORO LUCIANO · Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais – CPDOC/FGV, Doutorando em Estudos Internacionais na Universidade Birmingham, Reino Unido.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Lidia. The EU-Brazil partnership on development: a lukewarm affair. European Strategic Partnerships Observatory, Policy brief 10, June, 2014.

COMUNICADO CONJUNTO – VII CÚPULA BRASIL-UE. Bruxelas, Fevereiro, 2014.

EU DELEGATION TO BRAZIL. Brazil – EU Responsible Business Conduct Seminar: “Corporate Social Responsibility: the EU and Brazilian experience”, 19/10/2015. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2015/20151019_02_en.htm Acesso: 04/12/2015.

PLANO DE AÇÃO CONJUNTO BRASIL-UE. Rio de Janeiro, Dezembro, 2008.

LAZAROU, Elena; EDLER, Daniel. EU-Brazil Relations in a Time of Crisis: An Assessment of the Fifth EU-Brazil Summit. *Political Perspectives*, Vol. 6, No. 2, 2012.

PAVESE, Carolina; WOUTERS, Jan; MEUWISSEN, Katrien. The European Union and Brazil in the Quest for the Global Diffusion of Human Rights: Prospects for a Strategic Partnership. *KU Leuven*, Working Paper No. 143, August, 2014

SARAIVA, Miriam. Brasil, América Latina e União Europeia diante de novas agendas globais. In DANE, F; LAZAROU, E; LUCIANO, B. Série Relações Brasil-Europa 4 (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer), 2014.