



**COOPERAÇÃO
BRASIL-EUROPA**
NO CONTEXTO
INTERNACIONAL ATUAL

**BRAZIL-EUROPE
COOPERATION**
IN THE INTERNATIONAL
CONTEXT

Relações entre o Brasil e a União Europeia em tempos de crise permanente

Reflexões e propostas de ação

***Relations between Brazil
and the European Union in
a time of permanent crisis***

Reflections and proposals for action



COOPERAÇÃO BRASIL-EUROPA
NO CONTEXTO INTERNACIONAL ATUAL

Relações entre o Brasil e a União Europeia em tempos de crise permanente

Reflexões e propostas de ação

BRAZIL-EUROPE COOPERATION
IN THE INTERNATIONAL CONTEXT

Relations between Brazil and the European Union in a time of permanent crisis *Reflections and proposals for action*

Kai Enno Lehmann

São Paulo, 2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Lehmann, Kai Enno

Cooperação Brasil-Europa no contexto internacional atual :
relações entre o Brasil e a União Europeia em tempos de crise
permanente : reflexões e propostas de ação [livro eletrônico] =
Brazil-Europe cooperation in the international context : relations
between Brazil and the European Union in a time of permanent
crisis : reflections and proposals ofr action / Kai Enno Lehmann ;
[coordenação Julia Dias Leite, Luciana Gama Muniz ; tradução
Angela Belmiro]. -- Rio de Janeiro : Centro Brasileiro de Relações
Internacionais - CEBRI, 2024.

PDF

Edição bilíngue: português/inglês.

Bibliografia.

ISBN 978-65-992269-7-7

1. Brasil - Relações - União Europeia 2. Comércio
internacional 3. Diplomacia 4. Economia - Aspectos sociais
5. Globalização 6. Política internacional 7. Relações internacionais
I. Leite, Julia Dias. II. Muniz, Luciana Gama. III. Belmiro, Angela.
IV. Título.

24-222485

CDD-337.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Relações internacionais : Política econômica 337.1

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Autor / Author

Kai Enno Lehmann

Senior Fellow no CEBRI e Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP)

Senior Fellow at CEBRI and Professor at the Institute of International Relations of the University of São Paulo (IRI-USP)

klehamnn@usp.br

Edição Executiva / Executive Edition

Feliciano de Sá Guimarães

Thaís Jesinski Batista

Coordenação Editorial / Editorial Coordination

Julia Dias Leite

Luciana Gama Muniz

Apoio Editorial / Editorial Support

Daniel Fontes Souleyman Al Odeh

Lucca Lattanzi

Diagramação / Graphic Design

Presto Design

Realização / Execution



As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de seu autor.

The opinions expressed herein belong solely to the author.

Índice

08 Introdução

10 Multilateralismo

Desafios e sugestões

- 11 a) Conhecendo o parceiro (de novo)
- 13 b) Definir claramente áreas de interesse e as prioridades comuns
- 14 c) Reconstruir e revitalizar as estruturas para um diálogo permanente
- 16 d) Ampliar a contribuição da sociedade civil e da academia
- 18 e) Foco em resultados concretos

19 Relações Comerciais

Desafios e sugestões

- 20 a) Ultimar o acordo UE-MERCOSUL
- 21 b) Diversificar a relação econômica entre a UE e o Brasil
- 22 c) Adotar uma política comercial que seja politicamente estratégica
- 24 d) Foco em elementos e em setores úteis
- 25 e) Produção local ("*Go local!*"), longo prazo e ganho de escala
- 27 f) Comunicação e engajamento:
Que benefícios esse relacionamento comercial traz?

29 Cooperação em Questões Ambientais

Desafios e sugestões

- 30 a) Aproveitar as oportunidades de ação onde e quando elas surgirem
- 31 b) Definir agora a direção estratégica
- 33 c) Conhecer o sistema, conhecer o processo, conhecer o público
- 34 d) Participação da indústria e da sociedade civil

36 Cooperação em Segurança Energética

Desafios e sugestões

- 37 a) Manter o progresso atual em direção à energia limpa
- 38 b) Descentralizar o investimento energético
- 39 c) Foco na justiça social
- 40 d) Comunicação e mensagens consistentes

42 Conclusões

Summary

50 Introduction

52 Multilateralism

Challenges and suggestions

- 53 a) Get to know each other (again)
- 55 b) Clearly define common areas of interests and priorities
- 56 c) Rebuild and revitalize structures for permanent dialogue
- 58 d) Expand the contribution of civil society and academics
- 60 e) Focus on concrete results

61 Trade Relations

Challenges and suggestions

- 62 a) Get the EU-MERCOSUL deal over the line
- 63 b) Diversify the economic relationship between the EU and Brazil
- 64 c) Be politically strategic in trade policy
- 65 d) Focus on useful things and sectors
- 67 e) 'Go local', long-term and 'scale'
- 68 f) Communication and engagement:
What benefits does this trade relationship bring?

70 Cooperation on Environmental Issues

Challenges and suggestions

- 71 a) Take the opportunity for action where and when it arises
- 73 b) Set the strategic direction now
- 74 c) Know the system, know the process, know your audience
- 76 d) Participation of industry and civil society

78 Cooperation in Energy Security

Challenges and suggestions

- 79 a) Maintain current progress towards clean energy
- 80 b) De-centralize energy investment
- 81 c) Focus on social justice
- 82 d) Communication and consistent messaging

84 Conclusions

Introdução

O Brasil e a União Europeia têm importante histórico de parceria. Em termos econômicos, os países da UE em conjunto representam o segundo maior parceiro comercial do Brasil, e a UE é o maior investidor estrangeiro no país. O Brasil, por sua vez, é o segundo maior exportador de produtos agrícolas para a União Europeia. Politicamente, o Brasil e a UE têm longo histórico de cooperação no enfrentamento de algumas das mais urgentes questões mundiais, por exemplo, o meio ambiente e o comércio internacional. A possível ratificação do Acordo de Comércio e Cooperação UE-MERCOSUL só aprofundaria ainda mais esse relacionamento.

Contudo, o relacionamento também enfrenta desafios significativos num momento em que tanto o Brasil quanto a Europa, bem como o mundo como um todo, enfrentam crises complexas. As dificuldades na aprovação do acordo UE-Mercosul e as diferentes posturas adotadas pelos dois lados quanto à invasão em larga escala da Ucrânia pela Rússia em 2022 exemplificam as fissuras surgidas nos últimos anos.

Assim, a cooperação entre as duas regiões enfrenta pressões contraditórias. Por um lado, vê-se significativo progresso no aprofundamento da cooperação, representado pelo acordo UE-MERCOSUL e pela (re)intensificação das relações diplomáticas, como ilustra a reativação da reunião de cúpula UE-CELAC em 2023.

Há também o reconhecimento pelos dois lados de que essa intensificação é necessária diante dos problemas enfrentados. Mas, ao mesmo tempo, há claras divergências sobre o que tal cooperação deve significar

na prática e, como será demonstrado, uma certa incompreensão mútua das prioridades e preferências do outro lado. Resulta que a cooperação Brasil-UE está funcionando abaixo do seu potencial.

Tendo isso em mente, o presente relatório pretende abordar as seguintes questões: Primeiramente, pergunta o que torna a cooperação entre a UE e o Brasil tão vital num momento de crise permanente? Em segundo lugar, procura identificar as condições que hoje impedem o aprofundamento da cooperação entre os dois lados. Em terceiro lugar, este relatório analisará o que os problemas no relacionamento UE-Brasil na prática significam para a resposta aos desafios comuns com os quais os dois lados hoje se defrontam. Por fim, ele perguntará o que pode ser feito para superar tais problemas, de modo a aprofundar a cooperação entre o Brasil e a UE, tanto no curto como no longo prazo.

Para responder a essas perguntas, o presente relatório analisará quatro áreas específicas de importância histórica na cooperação entre os dois lados e de crucial importância para a compreensão e a superação do atual período de crise permanente:

1**Multilateralismo;**

2**Relações Comerciais;**

3**Cooperação em Questões Ambientais;**

4**Cooperação em Segurança Energética.**

Cada questão será aqui analisada separadamente, antes de serem tiradas algumas conclusões gerais sobre o futuro da cooperação entre a UE e o Brasil. O presente relatório se baseia numa série de eventos organizados e promovidos pelo CEBRI e pela Fundação Konrad Adenauer no Brasil¹, com a participação de inúmeros especialistas dos setores público e industrial e da sociedade civil em nível nacional, regional e local. As recomendações feitas podem contribuir para fortalecer o relacionamento entre o Brasil e a União Europeia, que vem de longa data e continuará a ser importante à medida que ambos os lados enfrentam desafios enormes e complexos no futuro.

1. *Brazil - Germany Cooperation: Perspectives and Challenges* (<https://www.cebri.org/en/evento/697/brazil-germany-cooperation-perspectives-and-challenges>)

Trade and Investment Relations between Brazil and Europe (<https://www.cebri.org/en/evento/724/trade-and-investment-relations-between-brazil-and-europe>)

Sustainable Amazon: contributions from Social Sciences, Multilateralism and Civil Society (<https://cebri.org/en/evento/705/sustainable-amazon-contributions-from-social-sciences-multilateralism-and-civil-society>)

Energy Security vs. NetZero Trajectory Acceleration: the role of green financing (<https://www.cebri.org/en/evento/723/energy-security-vs-netzero-trajectory-acceleration-the-role-of-green-financing>)

CEBRI at 25: Where We Came From and Where We are Headed (<https://www.cebri.org/en/evento/733/cebri-at-25-where-we-came-from-and-where-we-are-headed>)

1

Multilateralismo

Desafios e sugestões

a) Conhecendo o parceiro (de novo)

b) Definir claramente áreas de interesse e as prioridades comuns

c) Reconstruir e revitalizar as estruturas para um diálogo permanente

d) Ampliar a contribuição da sociedade civil e da academia

e) Foco em resultados concretos

a) Conhecendo o parceiro (de novo)

Em várias ocasiões nos últimos anos o Brasil e a União Europeia discordaram publicamente sobre importantes questões políticas, de segurança e econômicas relativas, por exemplo, ao Oriente Médio, à Ucrânia, ao comércio internacional, ao meio ambiente e à mudança climática. Embora não seja incomum que dois parceiros de longa data passem por períodos de cooperação mais ou menos intensa e de mais ou menos divergências sobre questões políticas específicas, os dois lados hoje estão mais distantes quanto a mais questões do que em qualquer outro momento nas últimas décadas, uma tendência que, na verdade, replicou-se por toda a América Latina, como demonstra o fato de que a reunião de cúpula UE-CELAC de 2023 foi a primeira do seu tipo em oito anos.

Esse “esfriamento” nas relações entre os dois lados pode em larga medida ser atribuído ao estado de crise permanente pelo qual ambos passaram. Por um lado, ambos enfrentaram graves crises econômicas, embora em momentos diferentes, a Europa desde o início da crise econômica global de 2008, e o Brasil no início da segunda década do século XXI.

Essa tendência foi reforçada pela pandemia da COVID-19, que tornou evidentes as profundas diferenças entre os dois lados e dentro de cada um deles. Enquanto no Brasil surgiram profundas divisões entre as diferentes esferas de governo sobre como enfrentar a pandemia, na UE a distribuição muito desigual de vacinas testou ao extremo o conceito de solidariedade entre os estados-membros da UE, surgindo um fortíssimo “nacionalismo vacinal”. De forma crítica, a crise sanitária, econômica e, potencialmente, social provocada pela COVID-19 levou os dois lados a priorizar a estabilidade interna em detrimento do ativismo externo. A política externa se tornou, em muitos aspectos, uma questão de segunda ordem.

Essas múltiplas crises, por sua vez, tiveram graves consequências políticas e sociais, na prática levando tanto o Brasil quanto a União Europeia a se “virarem para dentro”. A política externa de forma geral perdeu parte da sua importância, tornando-se muito menos prioritária à medida que os governos dos dois lados do Atlântico tentavam lidar com as consequências da crise na forma de desemprego galopante, do (quase) colapso do sistema financeiro e de recessões profundas. Tais problemas muitas vezes causavam graves distúrbios sociais, como foi o caso do Brasil, por exemplo.

O resultado desses acontecimentos foram mudanças profundas no cenário político. Assim como o Brasil, também a União Europeia viu aumentar o número de partidos e de políticos populistas nos parlamentos e em posições de liderança e responsabilidade política, inclusive nos cargos de presidente e de primeiro-ministro, por exemplo, na Hungria, na Itália e em vários outros países.

Em termos de elaboração de políticas, esse fato reforçou a já mencionada “virada para

dentro”, que se conjugou ao fim do consenso sobre a conveniência da cooperação multilateral. Dos dois lados do Atlântico, à medida que a política se tornava cada vez mais polarizada, a cooperação não só ficava mais difícil em decorrência das diferenças ideológicas e/ou políticas, como começava a ser questionada em termos normativos. Simplificando a questão, muitos governos e líderes políticos questionaram o valor do multilateralismo em si.

A consequência lógica dessas tendências interligadas e interdependentes é que a base da cooperação inter-regional foi fortemente desgastada. Em termos simples, as prioridades estratégicas divergiram significativamente. Para dar apenas um exemplo, enquanto o Brasil nos dois primeiros mandatos de Lula expandiu com empenho as suas atividades diplomáticas, com especial ênfase no Sul Global e em outras economias emergentes – por exemplo, os BRICS –, a UE se debateu, frequentemente sem êxito, com o seu desejo de preservar a base normativa da organização. Essa base promove o livre comércio e a democracia liberal, ao mesmo tempo em que enfrenta desafios a esse mesmo consenso surgidos dentro da própria organização, com vários países questionando abertamente o valor, e a validade, desse consenso liberal como pilar da UE.

Em vista de todo o exposto, não surpreende que tenha havido declínio significativo na intensidade da interação política entre o Brasil e a UE nos últimos anos. Esse declínio, contudo, resultou na incompreensão sobre as posições de cada lado em relação à China, à Guerra da Ucrânia ou à relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, que será discutida mais adiante. Resulta haver urgente necessidade de reconstruir as bases do multilateralismo entre a UE e o Brasil. As reuniões de cúpula entre os dois lados têm de voltar a fazer parte do calendário diplomático. É necessário intensificar os contatos e os intercâmbios diplomáticos entre o Serviço Europeu para a Ação Externa e o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, tanto em nível político quanto em nível prático. Ademais, tanto a UE quanto o governo brasileiro devem se esforçar para ter contato mais próximo com os grupos da sociedade civil do outro lado, de modo a ter uma base de conhecimento tão ampla quanto possível no seu relacionamento estratégico e político mútuo.

Recomendação

O objetivo, em suma, deve ser voltar a “conhecer” o outro lado e entender o seu pensamento. Isto ajudará a fazer com que os problemas comuns sejam enfrentados de forma mais eficaz e eficiente.

b) Definir claramente áreas de interesse e as prioridades comuns

A não ocorrência de qualquer tentativa de definir, num sentido estratégico, as áreas-chave de interesse e as prioridades comuns é uma das mais óbvias consequências da falta de compreensão mútua das prioridades do outro lado ao longo dos últimos 20 anos. Por um lado, isso é resultado direto e compreensível das sucessivas crises que assolaram os dois parceiros a partir de 2008. Ao mesmo tempo, porém, é resultado da clara incapacidade de um lado efetivamente conversar com o outro e o ouvir.

Quase logicamente, portanto, a interação política tem sido em grande parte desorganizada, estrategicamente desconectada e, principalmente, reativa. Às vezes ocorre um esforço para abordar questões específicas voltadas a problemas específicos com respeito a iniciativas específicas. Por exemplo, o esforço da UE em reforçar os mecanismos de aplicação da parte ambiental do Acordo UE-MERCOSUL pode ser, e tem sido, interpretado como uma tentativa de usar a boa vontade gerada pela vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2022, após a relação bilateral ter sido amplamente ignorada durante o governo de Jair Bolsonaro.

Ao mesmo tempo, alguns dentro da UE têm criticado o Brasil pelo que consideram ser o forte pragmatismo da reação brasileira à invasão russa da Ucrânia, priorizando a manutenção das boas relações com a Rússia e com a China, em vez de adotar uma postura mais normativa e moral com respeito à guerra na Ucrânia. Houve enorme irritação, por exemplo, com a observação de Lula de que “é preciso dois lados para travar uma guerra”, o que foi visto como moralmente reprovável e politicamente inútil, na medida em que atribuiu igual responsabilidade pela guerra tanto ao invasor quanto ao invadido. Isso, por sua vez, foi visto como um obstáculo real a qualquer possibilidade de resolução da guerra por meio de acordo.

Essas duas questões são emblemáticas de uma dinâmica mais ampla nas relações entre a UE e o Brasil nos últimos anos: embora muitos na UE e no Brasil tenham saudado o esforço de renovação dos laços diplomáticos no começo do governo Lula, essa redefinição não foi concebida com base num conjunto estável de prioridades claramente definidas e sustentáveis. Pelo contrário, tais questões foram “ativadas” porque estavam na agenda de um lado ou do outro naquele momento específico e muitas vezes servem para destacar antes as diferenças entre os dois lados do que os seus interesses comuns.

Mas não precisa ser assim. Apesar das diferenças de opinião sobre questões específicas – como tratar as questões ambientais, como e sob quais condições pôr fim à guerra na Ucrânia – os dois lados devem ter questões estratégicas claras em comum que possam abordar conjuntamente. Por exemplo, ambos têm claro interesse em promover a migração para a energia sustentável e para uma matriz energética diversificada, tema que discutiremos mais adiante. Ambos também têm interesse em

reformular, como pré-condição para preservar, uma ordem de segurança global e um sistema multilateral que vêm se mostrando incapazes de prever, e menos ainda de enfrentar, os (múltiplos e simultâneos) desafios de segurança atuais. Ambos têm interesse em preservar uma economia global aberta.

Essas prioridades necessitam ser discutidas e estabelecidas. Tendo em mente as diferentes especificidades dessas áreas de interesse comum, também será preciso discutí-las bilateralmente em termos mais pragmáticos. É notável como os dois lados continuam muitas vezes a abordá-las de forma bastante diversa, com a UE ainda falando em termos surpreendentemente normativos que frequentemente, mas nem sempre, não existem no discurso brasileiro. Assim, é fundamental que os dois lados encontrem um terreno comum sobre o qual possam (re)construir o seu relacionamento. O discurso aqui é importante para criar confiança e segurança entre os dois lados.

Recomendação

Encontrar áreas comuns de interesse para movimentar a agenda política, social e econômica. Deixar as divergências de lado para evitar impasses e contaminação negativa.

c) Reconstruir e revitalizar as estruturas para um diálogo permanente

Isto é crucial porque a falta de compreensão mútua entre os dois lados faz com que um ou outro se veja constantemente surpreendido por eventos que acabam por consumir um tempo valioso para esclarecer mal-entendidos totalmente evitáveis.

Do lado europeu, houve clara irritação com as reações brasileiras às crises políticas no Paraguai, no Peru e na Venezuela, para citar apenas três exemplos, e também com o que a UE tem visto como a posição “neutra” do Brasil quanto à invasão russa da Ucrânia, já mencionada acima. No entanto, particularmente no que diz respeito a esse último caso, o sentimento é mútuo, tendo o Brasil sido claramente surpreendido com a condenação pública e direta da UE à Rússia, especialmente por parte da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e do Representante da UE para os Negócios Estrangeiros, Josep Borrell, que afirmou inequivocamente que “a Ucrânia tem de vencer” a guerra.

No entanto, essa falta de compreensão das ações do outro lado é a consequência lógica da gradual erosão da base institucional do diálogo político, que deveria ser a pedra an-

gular do Acordo de Parceria Estratégica assinado pelos dois lados em 2007 e que previa reuniões e tratativas políticas regulares de alto nível sobre uma gama de questões de interesse comum, inclusive o meio ambiente e o comércio.

Mas desde 2014 isso não vem ocorrendo numa configuração bilateral. Igualmente importante, também perderam força os contatos em nível político inferior ao de presidente e primeiro-ministro. Para dar apenas um exemplo, a visita de 2023 de oito membros da Delegação do Parlamento Europeu para as Relações com a República Federativa do Brasil foi a primeira do gênero desde 2017 e, em vez de dar novo fôlego à relação bilateral, o relatório da missão publicado pelo Parlamento Europeu serviu em larga medida apenas para realçar as divisões entre os dois lados em várias questões-chave, tais como a Ucrânia e o meio ambiente.

Pode-se dizer o mesmo da política externa brasileira. Simplificando muito, o atual governo enfrenta um ambiente muito menos benfazejo do que nos dois primeiros mandatos presidenciais de Lula, entre 2003 e 2010. Uma América Latina muito mais fragmentada e profundamente polarizada do ponto de vista político, a rivalidade geopolítica entre a China e os Estados Unidos, bem como a confluência de crises em todo o mundo fizeram com que a UE já há algum tempo tenha deixado de ser uma prioridade para a política externa brasileira, e isso se reflete na importância que lhe tem sido dada dentro do “establishment” da política externa brasileira e por ele. A China – como a maior investidora individual no Brasil – e os vizinhos do Brasil na região têm maior importância política para o país.

Resulta que o primeiro passo concreto para a revitalização da relação Brasil-UE requer, em primeiro lugar, investimento material e político no fortalecimento das estruturas que permitiriam a realização de um diálogo contínuo, estratégico e sustentável. Esse investimento pode e deve assumir várias formas: primeiramente, deve haver um reengajamento das esferas políticas de alto nível. A alta liderança política do Brasil e da UE precisa se reunir com mais frequência em reuniões que não precisam ser ocasiões isoladas, podendo, e devendo, ocorrer igualmente no âmbito de outros encontros tais como o G20, a Assembleia Geral da ONU ou encontros regionais, como ocorrido recentemente na reunião de cúpula UE-CELAC. O que importa é que as reuniões políticas de alto nível entre a UE e o Brasil voltem a ser “normais”. Isso deve ser sustentado pelo fortalecimento de uma estrutura permanente de apoio às relações diplomáticas UE-Brasil nos gabinetes da Presidência da República do Brasil e do Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros. O pessoal permanente desses gabinetes deve criar estruturas que “sobrevivam” aos respectivos titulares.

Em segundo lugar, no nível diplomático, é necessário intensificar novamente os contatos em toda uma gama de áreas problemáticas, algumas das quais – por exemplo, o comércio, o meio ambiente e a segurança energética – serão discutidas mais detalhadamente abaixo. Mas não basta simplesmente aumentar o número de reuniões entre diplomatas para, por exemplo, falar sobre o meio ambiente. É fundamental que essas reuniões e que os diplomatas que delas participem acumulem e acessem uma massa

crítica de conhecimento para tratar das questões pertinentes de maneira sustentável e de longo prazo.

Esse problema se mostra especialmente agudo para a União Europeia. Não apenas há rotação regular entre diplomatas de diferentes países e regiões no Serviço Europeu para a Ação Externa, como pessoas cedidas por certo tempo dos serviços diplomáticos dos estados-membros ocupam muitos dos cargos de chefia do Serviço, inclusive na sua Delegação em Brasília. Em outras palavras, muitos desses diplomatas trabalham para o serviço diplomático da União Europeia por relativamente poucos anos, o que dificulta ainda mais o acúmulo de experiência. Assim, não só os contatos diplomáticos entre os dois lados não são tão frequentes e intensos como deveriam, mas também tipicamente ocorrem entre generalistas, em vez de especialistas, dos dois lados. Isso deve ser resolvido com urgência. A complexidade do relacionamento e das questões a serem abordadas requer atenção especializada.

Recomendações

Fortalecer e reforçar as estruturas institucionais Brasil-UE de forma a permitir um diálogo contínuo, estratégico e sustentável. Além disso, os contatos precisam ser intensificados na esfera diplomática e nos níveis inferiores em numerosas áreas temáticas, tais como comércio, meio ambiente e segurança energética.

d) Ampliar a contribuição da sociedade civil e da academia

Para alcançar esse resultado, o relacionamento UE-Brasil deveria, em realidade, basear-se numa das áreas em que a cooperação progrediu mais rapidamente nos últimos anos: a incorporação da sociedade civil e do conhecimento acadêmico. Através das suas diversas fontes de financiamento, a União Europeia conseguiu criar uma extensa e bem conectada rede de atores da sociedade civil e de especialistas acadêmicos no Brasil, em diversos domínios de ação e cujos membros interagem com frequência. Um resultado disso foi que a conscientização sobre o que vem sendo trabalhado com o apoio da UE cresceu consideravelmente em todo o Brasil.

No entanto, apesar disso, há vários problemas que se tornam aparentes quando se analisa a eficácia dessas iniciativas. Por exemplo, quanto ao trabalho desenvolvido pela sociedade civil e com ela, frequentemente há intenso esforço para incorporar esses

atores no trabalho em nível micro, por exemplo, na implementação de projetos ambientais ou de infraestrutura local financiados pela UE.

A interação entre tais grupos e os níveis subnacionais do Estado brasileiro – as esferas estadual e municipal – também está bastante avançada. A sociedade civil muitas vezes dá informações valiosas sobre o que pode ou não funcionar num determinado contexto local. Ela participa de eventos com foco local que discutem o aspecto local de um problema específico, por exemplo, o meio ambiente. Aqui, os grupos da sociedade civil também representam inestimável fonte de contatos e, em termos gerais, de relacionamentos que ajudam enormemente a implementação de determinado projeto. Nesse nível, pois, a cooperação entre a UE e o Brasil frequentemente se mostra bastante avançada.

No entanto, tal cooperação e os seus resultados muitas vezes positivos raramente ganham escala e são disseminados pelo sistema como um todo. A cooperação existente “se perde” à medida que os projetos vão se concluindo e/ou que o financiamento se esgota. Benefícios estratégicos duradouros que possam melhorar a cooperação multilateral entre a UE e o Brasil em nível macro inexistem ou são limitados. Não há conexão estratégica entre o trabalho em curso nos vários níveis de governo. Resulta que muitos benefícios da cooperação Brasil-UE se perdem, no sentido de que ela não influencia a evolução e o aprimoramento do relacionamento estratégico entre os dois lados.

Veem-se problemas semelhantes na cooperação acadêmica entre instituições e pesquisadores da UE e do Brasil. Há questões estruturais que afetam o modo como a pesquisa feita nas redes financiadas pela UE e por seu intermédio flui e influencia o processo de elaboração de políticas.

Generalizando, grande parte do trabalho realizado no contexto acadêmico não sai das suas fronteiras, sendo apresentado em conferências acadêmicas e publicado em revistas ou livros acadêmicos, frequentemente sem chegar diretamente aos formuladores de políticas, sejam brasileiros, sejam europeus, sem ser apresentado diretamente no processo de formulação de políticas ou quando iniciativas específicas de cooperação entre a UE e o Brasil são discutidas e desenvolvidas. Essencialmente, a cooperação acadêmica entre a UE e o Brasil ocorre em nível micro, enquanto, politicamente, a cooperação entre a UE e o governo brasileiro ocorre em nível macro, mas a ligação entre eles – o processo de dimensionamento dos resultados da cooperação na passagem de um nível para o outro – é muitas vezes negligenciada ou não ocorre de forma suficiente ou nem sequer ocorre. A ligação entre os dois níveis é inexistente ou esparsa. Essencialmente, os dois processos correm em paralelo.

Recomendações

Há duas medidas a tomar para resolver este problema. Estrategicamente, é urgente rever as áreas de interesse e as prioridades comuns entre a União Europeia e o Brasil de modo a chegar a acordo a esse respeito. Operacionalmente, os dois lados têm de se esforçar enormemente na obtenção de resultados práticos demonstráveis. Essas são as questões que abordaremos a seguir.

e) Foco em resultados concretos

Uma vez estabelecidas essas áreas de interesse comum, é fundamental que o foco esteja totalmente voltado à obtenção de resultados práticos, tema ao qual também voltaremos nos capítulos seguintes. Isso é importante não apenas para reconstruir a confiança entre a UE e o Brasil após muitos anos de relacionamento cada vez mais distante, mas também para resolver um problema comum aos dois lados: a profunda desconfiança que significativa parcela da população tem da classe política.

Assim, é fundamental que o foco prático da relação se volte à entrega de resultados concretos, tema ao qual voltarei nas seções seguintes. Isso pode significar a realização de investimentos em infraestrutura estrategicamente importantes. Pode significar cooperação na realização de projetos educativos. Politicamente, pode significar cooperação intensa entre os dois lados na preparação para a conferência COP-30 em Belém, em 2025, para que aí possam ser alcançados resultados concretos e mensuráveis. Pode significar a expansão da pesquisa educacional e das oportunidades de intercâmbio para estudantes dos dois lados.

Fundamentalmente, esses resultados concretos têm de atingir certa massa crítica, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, para conseguir influenciar o contexto do relacionamento estratégico em todos os níveis. O ganho de escala aqui é fundamental para que o padrão bastante disfuncional do relacionamento nos últimos anos possa novamente se tornar mais coerente.

2

Relações Comerciais

Desafios e sugestões

a) Ultime o acordo UE-MERCOSUL

b) Diversificar a relação econômica entre a UE e o Brasil

c) Adotar uma política comercial que seja politicamente estratégica

d) Foco em elementos e em setores úteis

e) Produção local ("*Go local*"), longo prazo e ganho de escala

f) Comunicação e engajamento: Que benefícios esse relacionamento comercial traz?

a) **Ultimar o acordo UE-MERCOSUL**

Segundo as estatísticas da própria UE, ela é a mais importante parceira de investimento do MERCOSUL, sendo também a segunda maior parceira comercial do MERCOSUL depois da China e respondendo por 16,2% do comércio total do MERCOSUL em 2021². Nesse mesmo ano, as exportações da UE para o MERCOSUL totalizaram 45 bilhões de euros, enquanto os quatro países-membros do bloco sul-americano exportaram 43 bilhões de euros para a União Europeia.

Nesse cenário, as relações comerciais do Brasil com a UE merecem especial atenção. A União Europeia é a segunda maior parceira comercial do país, respondendo por 18,3% de todo o comércio brasileiro. Da mesma forma, o Brasil responde por mais de 30% de todo o comércio da UE com a América Latina. É também digno de nota que, em 2022, as importações da UE tenham sido quase o dobro das do “ano pandêmico” de 2020, enquanto as exportações da UE tenham sido cerca de 40% superiores às de 2020³. É, portanto, razoável dizer que, no todo, as relações comerciais UE-Brasil estão em relativamente boa forma, levantando a questão de quais são, de fato, os desafios que os dois lados enfrentam nas suas relações comerciais mútuas.

Do ponto de vista da UE, o desafio mais óbvio é a crescente influência da China. Esta é a maior parceira comercial individual do Brasil, o que traz importantes implicações geoestratégicas e geopolíticas. Em 2022 e 2023, por exemplo, o Brasil esteve mais alinhado com a China do que com a UE em relação à Ucrânia e concordou com a expansão do grupo de países do BRICS, que claramente é uma iniciativa chinesa alinhada com os objetivos geopolíticos estratégicos globais da China.

Resulta que a UE deveria ter claro interesse em rapidamente levar a cabo as negociações do Acordo de Parceria UE-MERCOSUL, que consolidará a posição da organização como uma das principais parceiras comerciais da América do Sul em geral e do Brasil em particular, proporcionando pelo menos algum contrapeso à crescente influência chinesa.

Ao mesmo tempo, o acordo oferece a perspectiva muito real de um impulso econômico do qual a UE muito necessita neste momento em que enfrenta ventos contrários extremos na sua própria vizinhança em decorrência da guerra na Ucrânia e do novo conflito no Oriente Médio, que corre sério risco de se propagar. O fortalecimento dos laços econômicos com outras regiões pode ser benéfico como forma de mitigar essas crises e seu impacto econômico.

Igualmente importantes, no entanto, são os aspectos políticos do acordo, que de uma só vez reforçaria a relevância política e econômica da UE em escala global e serviria como etapa fundamental da “estratégia de diversificação” política, econômica e prática,

2. Vide https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_en for details.

3. Vide https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/brazil_en

por exemplo, em termos da segurança alimentar e/ou energética, anunciada em 2022 pelo Representante da UE para os Negócios Estrangeiros, Josep Borrell (vide abaixo).⁴

Mas não apenas os europeus se beneficiariam do acordo. Especialmente para o atual governo Lula, a celebração de um dos maiores acordos comerciais de todos os tempos em escala mundial representaria significativo benefício político e daria impulso muito necessário à crença de longa data de Lula nas vantagens do multilateralismo. O prestígio que o MERCOSUL ganharia ao fechar esse acordo poderia ajudar o bloco a recuperar a credibilidade e a legitimidade políticas há muito perdidas e que, se usadas com sabedoria, poderiam reforçar significativamente o outro objetivo de longa data de Lula de inserir o “Sul Global” de forma mais firme e sustentável nos debates globais sobre o comércio e outras questões.

Tal como para a União Europeia, a ratificação do acordo também ajudaria a mitigar o risco de o Brasil se tornar excessivamente dependente de um parceiro que está diretamente envolvido não apenas nas crises de hoje – por exemplo, através da sua estreita relação com a Rússia na guerra em Ucrânia –, mas também em uma disputa estratégica e aparentemente de longo prazo com os Estados Unidos.

Assim, uma forte relação comercial com a União Europeia, sustentada por um dos maiores acordos comerciais da história, não traria apenas ganho econômico, mas poderia servir como mitigador do risco político e estratégico em um mundo cindido por crises complexas.

b) Diversificar a relação econômica entre a UE e o Brasil

Diversificar os relacionamentos econômicos de um ou do outro lado ao redor do mundo, no entanto, representa apenas parte da questão. O relacionamento econômico entre a UE e o Brasil também deve ser diversificado e posto em base mais ampla e sustentável. As exportações brasileiras para a UE são hoje dominadas por produtos primários, em especial alimentos, bebidas e produtos de tabaco, seguidos por itens vegetais e minerais. A UE importa mais produtos agrícolas do Brasil do que de qualquer outro lugar do mundo. Por outro lado, a maior parte das exportações da UE para o Brasil consiste em maquinário, produtos químicos e equipamentos de transporte. Em outras palavras, enquanto o Brasil exporta produtos primários para a UE, dela recebe principalmente produtos manufaturados. Portanto, embora não haja grande déficit comercial entre os dois lados, o que eles vendem e compram um do outro é muito diferente. Essa é uma característica histórica do relacionamento comercial entre a UE e o Brasil, que se replica com outros países da América do Sul e da América Latina, que, de forma geral,

4. O discurso completo de Borrell aos embaixadores da UE em 2022 pode ser encontrado em https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en.

dependem significativamente das exportações de *commodities*. Todos os 12 países da América do Sul tiveram nível de dependência em relação às *commodities* acima de 60% em 2018-2019. Para a maioria, essa parcela é ainda maior, chegando em alguns casos a 80%, o que representa sérios desafios estruturais para os países da região.⁵

Isso tem impacto significativo no relacionamento entre os dois lados, inclusive no aspecto político. Simplificando, a dependência do Brasil das exportações de *commodities* o tornou particularmente atraente para a China, que busca, globalmente, acesso a *commodities* para fomentar o seu próprio desenvolvimento econômico. Como discutido acima, isso representa um problema estratégico para a União Europeia e, ao mesmo tempo, aumenta o risco da dependência brasileira não apenas de *commodities*, que são especialmente vulneráveis às flutuações de preços em decorrência de fatores sobre os quais o Brasil tem pouco ou nenhum controle, mas também do mercado de um país específico envolvido em disputas estratégicas com um dos aliados políticos mais próximos e antigos do Brasil, os Estados Unidos.

Recomendação

Sendo assim, é econômica e politicamente interessante pôr o relacionamento econômico entre a UE e o Brasil numa base mais ampla e estável. Os dois lados devem, para tanto, colaborar mais estreitamente em vários setores que não apenas têm potencial para crescer no sentido econômico/comercial, mas que também podem ajudar a resolver algumas das questões políticas acima discutidas.

c) Adotar uma política comercial que seja politicamente estratégica

Ampliar o relacionamento comercial seria, na verdade, muito benéfico politicamente tanto para a UE quanto para o Brasil. Os dois lados poderiam ganhar influência política internacional em decorrência dessas ações.

Em primeiro lugar, a ratificação definitiva do acordo UE-MERCOSUL dará aos dois lados maior influência em questões de comércio internacional face a outros parceiros comerciais. Ser parte de um dos maiores acordos comerciais jamais celebrados confere, e incrementa, a legitimidade e o poder dos dois lados nos seus relacionamentos e negociações com o resto do mundo. Ambos negociarão a partir de uma posição de relativa

5. Vide uma análise detalhada em <https://www.cepal.org/en/publications/68664-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-2023-structural-change>.

força, uma vez que o acordo aumentará a autonomia de cada lado relativamente ao resto do mundo. Essa maior autonomia é de crucial importância também por facilitar o abandono dos maus acordos e das más políticas, aumentando a capacidade dos dois lados de escolher onde, quando e como se relacionar ao redor do mundo.

Em termos comerciais, a UE está mais adiantada nesse caminho do que o Brasil, pois já é uma das três superpotências mundiais nessa esfera, especialmente no que diz respeito às questões regulatórias, ao lado da China e dos Estados Unidos. Para o Brasil, essa maior autonomia se encaixaria perfeitamente nos seus objetivos históricos gerais de política externa ao proteger a sua soberania e ao utilizar a política externa como alavanca do desenvolvimento econômico do país.

Em segundo lugar, a questão passa a ser o que os dois lados devem fazer com essa maior autonomia. Em relação a algumas questões, ela pode ser utilizada para colaborar na promoção de objetivos comuns e específicos de política comercial. Por exemplo, os dois lados têm interesse em reavivar a Organização Mundial do Comércio não apenas como fórum para o progresso do livre comércio em todo o mundo, mas também como árbitra em disputas comerciais e protetora das regras comerciais acordadas internacionalmente. Ambos devem usar a sua posição para fazer renovado esforço nesses sentidos. Similarmente, quando se trata do comércio e das suas regras, a UE e o Brasil deveriam utilizar essa maior autonomia para atuar em conjunto em fóruns como o G20.

Contudo, um acordo UE-MERCOSUL em bom funcionamento ajudaria mesmo em áreas onde os dois lados frequentemente discordam, por exemplo na agricultura. As divergências seriam ventiladas num contexto de maior confiança e conhecimento mútuo sobre as prioridades e dificuldades do outro lado, dentro de uma estrutura política e institucional muito mais clara para a resolução de desentendimentos e litígios. Por fim, tais discordâncias seriam ventiladas no contexto de um claro compromisso dos dois lados com o progresso do livre comércio internacional. Em vista das atuais tendências políticas e econômicas internacionais, isso poderia funcionar como uma poderosa força unificadora entre os dois lados, permitindo-lhes atuar conjuntamente onde e quando os seus interesses se alinharem, como acima mencionado.

Orientação

Em outras palavras, é fundamental que objetivos e princípios abrangentes e claros sejam acordados e alinhados quanto ao comércio internacional, tanto em relação ao comércio entre a UE e o Brasil, quanto no que tange ao relacionamento comercial da UE e do Brasil com o resto do mundo.

d) Foco em elementos e em setores úteis

Isso leva a ações em duas áreas-chave de valor tanto prático quanto estratégico e que se alinham com os objetivos estratégicos acima descritos: primeiro, a cooperação deve se concentrar no investimento na base produtiva brasileira. Como mostrado acima, o relacionamento comercial entre os dois lados hoje está desequilibrado, no sentido de que o Brasil vende matérias-primas para a Europa, e esta lhe vende produtos acabados. As ações futuras devem focar esse desequilíbrio, expandindo a capacidade produtiva e a base industrial no Brasil. As empresas europeias devem, mais uma vez, ser encorajadas a produzir produtos acabados no Brasil.

Embora obviamente se trate de um processo de longo prazo que não mostrará resultados imediatos, tal medida traria vários benefícios para os dois lados. Para o Brasil, significaria a criação de empregos de alta qualidade e bem remunerados nas comunidades locais, que se propagariam na economia local em zonas muitas vezes de grave carência social. Em segundo lugar, ela ajudaria no combate a desigualdades estruturais profundamente enraizadas, o que é um objetivo histórico do atual governo brasileiro, bem como um dos principais objetivos normativos da UE nas suas políticas de ação. O reequilíbrio do relacionamento comercial entre os dois lados permitiria ações concretas de efeito significativo nessa área.

O impacto prático desse reequilíbrio seria multiplicado se esse tipo de cooperação se concentrasse em setores econômicos estrategicamente importantes, tanto do ponto de vista político quanto econômico. Assim, a cooperação Brasil-UE poderia focar setores críticos para a atração de investimentos maciços no futuro: por exemplo, a tecnologia da saúde, a tecnologia sustentável de processamento de alimentos, a produção de energia verde, bem como o desenvolvimento e a expansão da produção de motores e automóveis mais ecológicos. Outras opções incluem o setor aeroespacial, importante para a Europa e para o Brasil, tendo o país o maior setor aeroespacial do Hemisfério Sul.

Para permitir tal transformação econômica, é fundamental que a nossa compreensão do significado prático das relações comerciais seja ampliada. Qualquer reequilíbrio do tipo aqui sugerido requer enorme esforço e investimento em todos os tipos de educação por parte dos dois lados. Em especial, a União Europeia e o Brasil devem intensificar seus esforços de educação e qualificação profissional, de modo a preparar a força de trabalho local para os tipos de empregos que seriam criados, tanto na produção de máquinas, no desenvolvimento de tecnologia, na produção de energia ambientalmente sustentável quanto na indústria de alta tecnologia.

Isso, por sua vez, também requer investimento em pesquisa e desenvolvimento tanto em nível universitário quanto empresarial, ou seja, pelos setores público e privado e para eles. A UE tem muitos programas desses tipos, que devem ser expandidos e, no mínimo, parcialmente reconfigurados para permitir uma colaboração mais duradoura e sustentável. As formalidades de visto para esse tipo de colaboração devem ser simpli-

ficadas e aceleradas, tendo ao mesmo tempo flexibilidade para admitir prorrogação, se necessário, do ponto de vista profissional ou educativo.

No seu conjunto, tudo isso também contribuiria para um ciclo virtuoso de cooperação e, por conseguinte, para maior autonomia política e econômica, contribuindo para a diversificação do relacionamento econômico e para a sua sustentabilidade de longo prazo e aumentando a resiliência dos dois lados contra choques externos e seus impactos imprevisíveis, por exemplo, nos mercados de *commodities*. Em outras palavras, isso estaria perfeitamente alinhado com os objetivos estratégicos dos dois lados, como acima discutido. Finalmente, se bem feitas, tais medidas permitiriam tanto ao Brasil quanto à União Europeia reforçar a sua legitimidade ao trazer benefícios práticos às comunidades locais.

Recomendação

Para aproveitar ao máximo esse alinhamento e aumentar a autonomia internacional, as ações práticas decorrentes desse alinhamento devem focar diretamente em dois elementos: as áreas que trazem maior benefício mútuo para os dois parceiros e suas populações; e o alinhamento com os demais objetivos estratégicos da parceria.

e) Produção local (“Go local”), longo prazo e ganho de escala

É verdade que grande parte da cooperação Brasil-UE já acontece em nível local ou micro, por exemplo na forma de intercâmbios educacionais, colaborações de pesquisa ou iniciativas ambientais locais. Mas tais iniciativas muitas vezes fracassam a longo prazo devido a dois problemas. Em primeiro lugar, a sua sustentabilidade não está garantida. Como brevemente mencionado acima, quando o financiamento termina, o projeto muitas vezes é encerrado. Em segundo lugar, o eventual impacto positivo não ganha escala suficiente para ter influência duradoura no padrão geral das condições do problema ou questão que tais iniciativas e projetos originalmente pretendiam resolver. Resulta que qualquer impacto positivo se dissipa no tempo, deixando intacto um contexto geral no qual as questões permanecem intocadas. O problema que o Brasil e a UE enfrentam a esse respeito não é, pois, apenas de financiamento, mas de tempo.

O desenvolvimento econômico e o comércio, tal como a pesquisa, são exemplos clássicos desse problema no contexto do relacionamento UE-Brasil. Muitos projetos de

colaboração em pesquisa, por exemplo, são financiados por três anos, tal como muitos projetos de desenvolvimento econômico local. Generalizando, isso não é tempo suficiente para que as iniciativas sejam implementadas e conectadas em rede, de modo a garantir a sua sustentabilidade futura. A natureza de curto prazo dessas iniciativas também pode desencorajar o setor privado a “pegar o bonde” e oferecer financiamento complementar exatamente porque a sustentabilidade da iniciativa não está garantida.

Isso, contudo, ainda não resolve o problema do ganho de escala, ou seja, o persistente problema de fazer com que os resultados positivos das iniciativas locais influenciem o padrão estratégico global do relacionamento. A mudança acontece em pequena escala e como um fenômeno localizado. Resulta ser vital alcançar uma massa crítica de interações em nível micro (ou seja, local) para conseguir fortalecer o relacionamento comercial Brasil-UE de modo a gerar benefícios tangíveis para as populações locais. Com o tempo, essa massa crítica impactará o relacionamento estratégico.

Além disso, tais investimentos e iniciativas precisam estar vinculados à macroestratégia que orienta a cooperação entre a União Europeia e o Brasil. Em outras palavras, deve haver uma ligação clara entre os objetivos estratégicos acordados pelos líderes políticos e as ações tomadas “no campo”. Fundamentalmente, isso precisa incluir mensagens consistentes dos dois lados quando ambos discutem e vendem as suas medidas e os benefícios da sua cooperação a outros atores políticos e ao público em geral.

Em termos práticos, isso significa um grande número de investimentos em pequenas empresas e em projetos de desenvolvimento econômico local, o que se traduz em grande número de investimentos em educação e de oportunidades de intercâmbio, grande número de iniciativas de P&D focadas nos setores econômicos críticos acima descritos. Significa investimento em infraestrutura local (energia, transportes, comunicações etc.) para que, no sentido físico e logístico, o ganho de escala possa ocorrer. A União Europeia em realidade dispõe de um plano para essas ações por meio de sua iniciativa Indústria 4.0 (“*Industry 4.0*”), que busca incentivar startups e a transformação industrial em áreas tais como novas tecnologias, infraestrutura de informação, sustentabilidade etc.

Embora esse trabalho em larga medida não seja especialmente glamoroso, ele encapsula a possibilidade de mudanças reais não apenas em termos de desenvolvimento econômico em determinado local, mas também de mudança na percepção do significado da cooperação UE-Brasil em questões comerciais.

Recomendação

O oferecimento de pelo menos algumas iniciativas com financiamento coerente com o horizonte financeiro de sete anos da UE representaria uma mudança concreta no incentivo ao desenvolvimento econômico local do tipo acima descrito. Isso daria às iniciativas tempo para deitar raízes, para o planejamento de longo prazo e para o estabelecimento de uma rede mais estreita que criaria condições para a sua sustentabilidade posterior. Em se tratando de iniciativas para reequilibrar a economia, isso me parece crucial, dado que nos permite observar e, quando necessário, ajustar as ações.

f)

Comunicação e engajamento: Que benefícios esse relacionamento comercial traz?

Isso nos leva a um último ponto sobre o relacionamento comercial Brasil-UE: empiricamente, sabemos que o aumento do comércio traz benefícios tangíveis e mensuráveis, mas eles comumente não são sentidos nem percebidos pela população em geral. Isso, em parte, se deve à natureza muitas vezes abstrata e altamente técnica das negociações comerciais e, em outra parte, ao fato de os seus resultados poderem ser vistos em grandes números, mas ainda relativamente abstratos, sobre o crescimento do PIB ou a criação de empregos. Nenhum lado foi capaz de articular claramente o que o aumento do comércio entre a UE e o Brasil traz em termos de vantagens pessoais para a grande maioria da população, que não está interessada na política ou na economia ou que não as acompanha de perto ou regularmente.

O comércio e os investimentos na sua sustentabilidade futura, nos termos aqui descritos, podem trazer benefícios reais para pessoas reais em contextos locais reais. E mesmo assim, nem o Brasil nem a UE gastam muito tempo investindo nesse nível de comunicação com esse grupo de pessoas. Ao contrário, os dois lados comumente deixam a porta aberta para aqueles que, de forma bastante legítima e muitas vezes com boa razão, ressaltam os problemas do relacionamento ou do acordo específico sendo trabalhado e negociado naquele momento. Em outras palavras, a UE e o Brasil, tanto individual quanto conjuntamente, têm de se esforçar muito mais para mostrar o que essa relação comercial traz para as pessoas comuns. Essa estratégia de comunicação precisa não apenas ter foco local, mas também ser adaptada ao local e ser capaz de se ligar às redes locais e aos meios de comunicação locais e de responder e dialogar com as particularidades locais de cada área em que as políticas estão sendo aplicadas. Contudo, esses compromissos adaptados localmente e os objetivos estratégicos globais devem estar alinhados.

Se aplicadas de forma consistente por longo período, essas estratégias com foco local podem ter substancial impacto político positivo tanto na UE como no Brasil. Simplificando, esse envolvimento personalizado pode ajudar a começar a preencher a “lacuna de legitimidade” que os dois lados muitas vezes enfrentam e ajudar a responder a uma das perguntas feitas no início do presente relatório: para que serve a relação UE-Brasil e para que serve a cooperação entre os dois lados? Os dois lados devem ser capazes de responder a essas perguntas não apenas em nível macro, em termos de crescimento do PIB. Precisam ser capazes de mostrar e de comunicar esses benefícios em nível micro, repetidas vezes.

Assim, um dos principais temas surgidos na discussão até agora é a necessidade de haver consistência entre os compromissos práticos e a cooperação em nível micro com os objetivos estratégicos e as ações em nível macro. Como veremos, isso é especialmente importante no que diz respeito à próxima área temática a ser abordada, o meio ambiente.

Recomendação

Conceber uma estratégia de comunicação sobre o relacionamento comercial que não apenas tenha foco local, mas que também seja adaptada ao local e que seja capaz de se ligar às redes locais e aos meios de comunicação locais e de responder e dialogar com as particularidades locais de cada área em que as políticas estão sendo aplicadas.

3

Cooperação em Questões Ambientais

Desafios e sugestões

a) Aproveitar as oportunidades de ação onde e quando elas surgirem

b) Definir agora a direção estratégica

c) Conhecer o sistema, conhecer o processo, conhecer o público

d) Participação da indústria e da sociedade civil

a) Aproveitar as oportunidades de ação onde e quando elas surgirem

Em termos políticos internacionais, tem havido grande foco no meio ambiente nos últimos anos, em vista do crescente número de desastres climáticos, inclusive na Europa (por exemplo, as inundações devastadoras no Sudoeste da Alemanha em 2021). Ao mesmo tempo, porém, vários governos, inclusive o brasileiro, entre 2019 e 2022 duvidaram publicamente da existência das mudanças climáticas e da contribuição humana para a sua ocorrência. Assim, embora o ambiente tenha estado no topo da agenda política internacional (como mostra a atenção que as “reuniões climáticas de cúpula” regulares recebem nos meios de comunicação internacionais), houve certa divergência entre a União Europeia e o Brasil sobre o que isso significava em termos políticos e práticos. Resulta que, em termos práticos, o meio ambiente não foi tema de alta prioridade na agenda UE-Brasil entre 2019 e 2022.

Isso mudou significativamente com a (re)eleição do presidente Lula em outubro de 2022. Durante a campanha, bem como nos primeiros meses do seu mandato, no início de 2023, Lula reafirmou por diversas vezes a importância do meio ambiente na sua agenda nacional e internacional. Como resultado, houve intenso engajamento dos dois lados para transformar essa renovada convergência de prioridades políticas em algo prático e tangível.

Os primeiros resultados desse renovado esforço foram diplomáticos. O presidente Lula participou pessoalmente da reunião de cúpula UE-CELAC e do encontro do G20 na Índia e também recebeu a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, em Brasília, em junho de 2023. Nessas reuniões de cúpula e encontros, a UE e o Brasil participaram intensamente do debate sobre questões ambientais.

Um dos resultados foi o anúncio feito por von der Leyen de um investimento de 20 milhões de euros no Fundo da Amazônia⁶, juntamente com os investimentos individuais feitos por estados-membros, por exemplo, a Alemanha, que haviam suspenso a sua participação no Fundo durante o governo Bolsonaro.

Mas embora sejam bem-vindas como sinal de reaproximação mútua, essas ações são insuficientes dada a escala e a complexidade dos desafios ambientais que o Brasil e a UE enfrentam. Por conseguinte, embora seja importante manter e aproveitar essa dinâmica política, é necessário fazer muito mais em termos concretos e financeiros. O objetivo fundamental deve ser criar uma massa crítica de ações cooperativas e os seus arranjos institucionais e práticos, de modo que os governos futuros pensem duas vezes antes de os desfazer. Em outras palavras, a cooperação em questões ambientais deve se tornar “normal”, uma “política de Estado” e não uma política de um governo ou Comissão individual.

6. Vide a declaração completa em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/statement_23_3210

Para tanto, os benefícios práticos têm de rapidamente se tornar aparentes. As contribuições ao Fundo da Amazônia são um primeiro passo importante, mas não suficiente. É necessário fazer muito mais, por exemplo, na área da educação da população local. A cooperação pode e deve ser muito mais estreita na área da saúde pública na região, área em que o Brasil tem reconhecida capacidade e que a União Europeia deveria apoiar tanto quanto possível. Essa cooperação teria efeitos multiplicadores significativos que beneficiariam a região de forma ampla, possivelmente em vários domínios políticos.

Mas, para colher todos os benefícios práticos e políticos dessas ações e para tornar visíveis e comunicar claramente os resultados dos investimentos no Fundo, é necessário reforçar as linhas de prestação de contas (“accountability”). Também aqui é vital ter uma estratégia de comunicação clara e conjunta. Da mesma forma, a União Europeia deve ajudar, mais do que até agora fez, a vida das pessoas diretamente impactadas pela devastação ambiental. O financiamento emergencial deve ser direcionado à proteção das populações nativas da Amazônia, por exemplo, o povo indígena Ianomâmi, em Roraima. Outras ações podem incluir a melhoria da qualidade da água na Amazônia, a melhoria da prestação de serviços de saúde na região etc.

A velocidade aqui é crucial, não só devido à urgência da situação local, mas porque a janela política para o aprofundamento da cooperação me parece muito pequena. Em 2024 haverá eleições para o Parlamento Europeu, uma nova Comissão Europeia e um(a) novo(a) presidente do Conselho Europeu. Em 2025 haverá eleições federais na Alemanha, uma das principais locomotivas da política ambiental da UE. Em outras palavras, a configuração política do lado europeu da parceria poderá mudar muito significativamente em prazo relativamente curto.

Recomendação

O objetivo fundamental deve ser criar uma massa crítica de ações cooperativas e os seus arranjos institucionais e práticos, de modo que os governos futuros pensem duas vezes antes de os desfazer.

b) Definir agora a direção estratégica

Para alcançar essa massa crítica de ações concretas, porém, é necessária uma intensa ação política. De forma geral, é necessário definir a direção estratégica para a cooperação ambiental nos próximos anos. Do lado europeu, foi aprovado o Pacto Ecológico Europeu pondo as alterações climáticas como o principal desafio estratégico para o continente e para a organização nos próximos 20 anos. Em 2023, o atual governo brasileiro também tomou medidas muito significativas para ressaltar a importância dessa

questão e para trazê-la ao topo da sua agenda política. Assim, os dois lados têm claro incentivo para chegar a um consenso sobre essa questão, uma vez que ambos reconheceram agora a sua importância fundamental.

Por conseguinte, urge conversar sobre o que isso significa em termos políticos, inclusive para outras áreas temáticas tais como a política industrial, a política de pesquisa e desenvolvimento, a política de infraestrutura etc. O objetivo deve ser alinhar os objetivos políticos e as ações políticas em todas as áreas de cooperação entre os dois lados.

Essa definição da direção e dos objetivos estratégicos deve abranger aspectos normativos e empíricos. Em outras palavras, os dois lados têm de chegar a acordo sobre qual é a coisa certa a fazer, o que é possível na prática e como isso pode e deve ser feito. Também é necessário definir critérios claros para a tomada de decisão sobre as ações. Deve-se focar em o que pode ser feito mais rapidamente, exatamente para criar a massa crítica de “histórias de sucesso” discutida acima. Caso contrário, que outros critérios podem ser utilizados? Isso é vital, já que, culturalmente, os dois lados muitas vezes se afastam bastante a esse respeito. Para a UE, é comum enquadrar a política ambiental em termos muito normativos. Ao longo de décadas, tem havido também uma tentativa consistente de “difundir” essa abordagem normativa em todo o mundo, à medida que a UE constrói e aprofunda relações com terceiros ao redor do mundo.

Mas embora a sua política externa tenha alguns fundamentos profundamente normativos, o Brasil ao mesmo tempo tem longa tradição de ver a política externa e a cooperação com terceiros como uma “ferramenta pragmática para resolver problemas específicos”, como disse um alto diplomata brasileiro ao autor numa entrevista em 2014. Assim sendo, um dos objetivos da definição da direção estratégica para a cooperação ambiental entre os dois lados é encontrar um equilíbrio entre o enquadramento normativo e o prático, entre objetivos e metas normativas e práticas.

Politicamente, deve ser possível realizar essa tarefa neste momento, uma vez que os dois lados têm uma data e um evento claros como meta de trabalho. A conferência COP-30 sobre alterações climáticas globais, patrocinada pela ONU, ocorrerá em Belém, Brasil, em 2025 e terá o Brasil e a UE como dois dos seus principais participantes. Há, pois, tanto a oportunidade quanto a responsabilidade de chegar a essa conferência com uma agenda estratégica coerente, com objetivos claramente definidos e com um caminho de ação que os dois lados terão tempo de alinhar nos próximos dois anos. A reunião de cúpula deve ser utilizada para “chamar a atenção”, como as grandes reuniões de cúpula políticas costumam fazer.

Recomendação

Para tanto, duas questões devem ser tratadas, cada uma das quais abordarei individualmente a seguir: a capacidade institucional com foco temático e a participação da indústria e da sociedade civil.

c) Conhecer o sistema, conhecer o processo, conhecer o público

A cooperação em matéria ambiental entre a UE e o Brasil é um processo complexo, tanto política quanto institucionalmente. Do lado da UE, a política ambiental é uma área de “competência mista”, ou seja, é uma área em que tanto a própria União Europeia como os estados-membros têm responsabilidades. Pode-se melhor descrevê-la como uma área política regida no nível da UE por um misto de regulamentação juridicamente vinculante e cooperação intergovernamental. Resulta serem muito complexos o processo político e a interação entre os atores que dele participam. Simplificando muito, para a ação política no nível da UE, ele envolve a Comissão, o Conselho de Ministros do Meio Ambiente dos estados-membros, bem como o Parlamento Europeu, que assumiu importante papel na política ambiental, sendo hoje reconhecido como um órgão que detém significativa quantidade de conhecimentos especializados devido à participação de longa data de alguns dos seus membros nesta área política.

No entanto, essa complexidade cresce ao se considerar dois aspectos: em primeiro lugar, quando as decisões sobre o meio ambiente afetam diretamente a economia da UE e dos seus estados-membros, o Conselho Europeu, que representa os Chefes de Governo dos estados-membros da UE, muitas vezes se envolve. Em segundo lugar, os estados-membros continuam a manter significativa autonomia sobre aspectos da sua política ambiental em nível nacional. Acrescente-se a isto o fato de os estados-membros terem diferentes sistemas políticos e estruturas constitucionais – alguns são muito centralizados, outros são federações e/ou muito descentralizados – e acaba-se tendo um sistema de elaboração de políticas ambientais multifacetado e de múltiplas camadas, que é difícil de entender mesmo na melhor das circunstâncias. Por exemplo, na Alemanha, os estados tendem a ter um ministro do Meio Ambiente em adição ao ministro federal do Meio Ambiente. Os analistas das negociações UE-MERCOSUL frequentemente comentavam parecer haver confusão por parte do lado sul-americano sobre como a política ambiental é feita na UE e sobre quem a faz.

Essa confusão, porém, muitas vezes ocorre nos dois sentidos. Também no Brasil, a política ambiental é um processo de múltiplas camadas que envolve os governos federal e estadual, agências federais que gozam de autonomia às vezes considerável e autoridades locais.

A consequência dessa complexidade é que a cooperação e a coordenação entre a UE e o Brasil muitas vezes são feitas de maneira incoerente, ignorando atores importantes nos níveis estadual e local. Resulta que conhecimento local crítico sobre as particularidades das circunstâncias locais vem sendo ignorado, o que impacta negativamente tanto a qualidade do processo de elaboração de políticas quanto a probabilidade de êxito na sua implementação.

Assim, uma tarefa fundamental é facilitar o conhecimento sobre como o outro lado funciona. Isso parece trivial, mas na verdade é muito prático e importante. Saber quem

faz o quê e quem pode fazer o quê acerca de determinada questão evitará atrasos custosos, mal-entendidos e a queima desnecessária de capital político para esclarecer tais mal-entendidos. Aqui, a sociedade civil, a academia e outros atores devem desempenhar um papel fundamental (vide abaixo).

Finalmente, é necessária a participação muito mais ampla da opinião pública. Existem claras diferenças entre os dois lados, não apenas na importância relativa das questões ambientais como norte para a ação política, mas também na forma como isso influencia as decisões políticas. Por exemplo, as negociações da UE com os Estados Unidos sobre um Acordo de Livre Comércio foram abandonadas após a significativa reação pública à mera possibilidade de produtos norte-americanos sujeitos a normas ambientais mais frouxas serem permitidos no Mercado Europeu. Da mesma forma, há considerável desconforto público na Europa sobre o acordo UE-MERCOSUL exatamente no que diz respeito às preocupações ambientais, especialmente no que se refere à proteção da floresta tropical amazônica⁷. Embora se possa discordar dessas preocupações, é vital que elas sejam conhecidas para entender, por exemplo, a sensibilidade da UE sobre essa questão em qualquer negociação e para mitigar seu impacto nas negociações. Similarmente, é vital para a UE compreender as sensibilidades nacionais do Brasil quanto à soberania sobre a Amazônia, bem como as preocupações com o desenvolvimento econômico, historicamente um dos principais objetivos da política externa brasileira.

Recomendação

É preciso haver aprendizado mútuo sobre o sistema político, os processos e as prioridades públicas do outro lado. Esse aprendizado deve ser incorporado às estruturas de diálogo permanente entre a União Europeia e o Brasil.

d) Participação da indústria e da sociedade civil

Uma das queixas mais consistentes dos atores fora da liderança política imediata no Brasil e na UE em relação à política ambiental é a participação e a representação, na sua opinião insuficientes, da sociedade civil e da indústria na concepção da política ambiental e no esforço de transição para uma economia ambientalmente sustentável. Esses atores não apenas trazem diferentes perspectivas que podem levar, e muitas vezes de fato levam, a melhores políticas e resultados, mas também trazem conhecimento especializado e local que pode ser inestimável para elaborar políticas adaptadas às diferentes necessidades locais.

De forma crítica, especialmente em questões ambientais, a sociedade civil muitas vezes funciona como um ator-chave na implementação de políticas ou, com crescente frequên-

7. Vide European Public Opinion on Mercosur, Deforestation and Climate Financing (Oslo: Rainforest Foundation Norway), 2021.

cia, na resposta a desastres e crises ambientais. Em outras palavras, ela está exatamente na fronteira da cooperação ambiental UE-Brasil: a mitigação de crises e políticas de longo prazo para alcançar a sustentabilidade ambiental.

Sendo assim, deve ser prioridade para a UE e para o Brasil criar estruturas permanentes de diálogo especificamente sobre o meio ambiente que tenham lugares permanentes, no plural, para representantes da sociedade civil e da indústria. Isso não é apenas vital para as chances práticas de conceber boas políticas com boa chance de implementação exitosa, mas também é importante em termos normativos, aproximando a formulação de políticas das pessoas por elas mais imediatamente impactadas e aumentando a legitimidade dessas políticas aos olhos da população. Resulta ser isso vital em sentido tanto prático quanto normativo.

É claro que algum diálogo com a participação desses setores já vem ocorrendo. Eventos como a COP 30 de 2025 em Belém são muito úteis como oportunidade de trazer diferentes perspectivas para a discussão de políticas. Mas esses eventos frequentemente são acontecimentos isolados. O que é necessário é uma estrutura institucional e política permanente que possa tratar por longo período de questões-chave sobre a cooperação ambiental UE-Brasil, incluindo, por exemplo:

- O que cada lado pode aprender com o outro com base no histórico de sucesso local de sustentabilidade ambiental ou sobre a preparação e a resposta a crises ambientais?
- O que essas experiências locais significam para as iniciativas estratégicas em nível regional e/ou nacional?
- O que pode concretamente ser feito para facilitar e incorporar essas lições ao desenvolvimento de políticas pelos dois lados?

Obviamente, há muitas outras perguntas que podem e devem ser feitas. É de importância crucial estabelecer um diálogo institucionalizado, amplo e permanente que foque em três questões interdependentes do estado atual da cooperação numa área de importância vital para a relação bilateral, identifique os obstáculos à cooperação coerente e eficaz que seja sustentável a longo prazo e conceba ações concretas e realizáveis para enfrentar esses obstáculos de modo a aumentar a coerência do relacionamento.

Mais uma vez, o fato de a Conferência do Clima de 2025 ocorrer no Brasil provavelmente servirá para chamar a atenção a esse respeito, tornando urgente demonstrar o potencial da cooperação de dois parceiros que têm muito a oferecer ao mundo na resolução de problemas ambientais complexos, mas também criando a oportunidade de fazê-lo.

Recomendação

Criação de estruturas permanentes de diálogo em linhas temáticas com a participação ativa e permanente da sociedade civil e da indústria.

4

Cooperação em Segurança Energética

Desafios e sugestões

a) Manter o progresso atual em direção à energia limpa

b) Descentralizar o investimento energético

c) Foco na justiça social

d) Comunicação e mensagens consistentes

a) Manter o progresso atual em direção à energia limpa

A segurança energética anda há cerca de 20 anos intimamente ligada a questões de sustentabilidade ambiental e de mudança climática. Desde o início dos anos 2000, cresceu consideravelmente a busca por fontes de energia renováveis em substituição aos combustíveis fósseis, tendência que se acelerou em decorrência da invasão em larga escala da Ucrânia pela Rússia, que expôs de forma gritante a dependência que vários estados-membros da UE ainda tinham da energia russa na forma de petróleo e gás. Houve, portanto, considerável pressão política para que os estados-membros da UE desenvolvessem uma matriz energética que seja ambientalmente sustentável em longo prazo sem ajudar a financiar a invasão da Ucrânia pela Rússia em curto prazo.

É correto dizer que a guerra da Ucrânia acelerou a diversificação da matriz energética da UE. Segundo o “Energy Monitor”, pouco mais de um quinto da energia europeia teve origem eólica ou solar em 2022⁸. Levando em conta a energia nuclear e a hídrica, mais da metade da energia da Europa veio de fontes não fósseis em 2022. Essa tendência deve continuar em 2023⁹. Em outras palavras, a crise na Ucrânia promoveu a significativa e rápida mudança na abordagem da UE quanto à segurança energética.

Ao fazê-lo, a UE em realidade ficou mais parecida com o Brasil em termos de segurança energética. O Brasil é líder mundial graças à sua matriz energética, na qual mais da metade das necessidades energéticas são atendidas por fontes renováveis, especialmente a energia hidrelétrica e a eólica¹⁰. Em outras palavras, há um processo significativo de convergência ocorrendo entre os dois lados. Na verdade, como mostrado no início desta seção, a quantidade de energia limpa gerada no mundo como um todo aumentou significativamente nos últimos 15 anos.

O principal desafio agora é manter e acelerar essa trajetória rumo à geração de mais energia limpa. Isso é especialmente urgente à luz do número cada vez maior de eventos climáticos extremos, evidenciados mais uma vez pela redução significativa das chuvas na Amazônia brasileira neste ano¹¹. Assim, um dos principais desafios é dar acesso fácil a financiamentos. Embora tenha havido algum progresso da parte de instituições como o Banco Mundial e o FMI no que diz respeito ao “financiamento verde”, há espaço para melhora.

Esse tipo de financiamento deve se concentrar especificamente em três objetivos. Ajudar a aumentar a capacidade de geração de energia de fontes limpas, por exemplo, energia solar, eólica e hídrica. Deve ser usado para investir em infraestruturas que per-

8. Vide o relatório completo e os números em <https://www.energymonitor.ai/tech/renewables/europe-renewables-in-2022-in-five-charts-and-what-to-expect-in-2023/>

9. Vide o relatório completo e os números em <https://ember-climate.org/>

10. Vide detalhes em <https://www.iea.org/countries/brazil>

11. Vide detalhes em <https://reliefweb.int/report/brazil/unicef-brazil-humanitarian-situation-report-no-2-amazon-drought-22-november-2023>

mitam a distribuição eficiente e ampla dessa energia limpa, bem como o seu armazenamento, focando na produção de produtos energeticamente eficientes, especialmente automóveis e eletrodomésticos.

Tendo o seu foco político nas alterações climáticas como um dos principais desafios políticos das próximas décadas, a UE deve assumir um papel mais proeminente no apoio à aceleração dessa transição. Isso significa incrementar o financiamento a essas medidas no Brasil por vários anos. Os financiamentos devem estar alinhados com o horizonte financeiro de sete anos da UE, de modo que os projetos em apoio a essa transição possam ser implementados e se tornem sustentáveis no longo prazo. Isso também deve ser feito em todos os níveis do Estado e do governo. A cooperação energética deve ser fomentada e expandida não apenas no nível das instituições centrais da UE e do governo federal brasileiro, mas também nas esferas estadual e municipal.

b) Descentralizar o investimento energético

No entanto, investimentos maciços e pontuais em grandes projetos de infraestrutura – relacionados à energia ou a outras áreas, por exemplo, transporte – trazem enormes riscos, em especial o risco de que não sejam concluídos depois de consumir vastas quantidades de tempo e dinheiro. A corrupção também é um problema a esse respeito.

Sendo assim, o investimento energético deve ser descentralizado. A União Europeia, no contexto do seu trabalho sobre essa questão no Brasil e com o Brasil, deve intensificar suas interações com projetos de geração de energia limpa em nível subnacional, especialmente com os estados, e o financiamento a esses projetos. Aqui, por exemplo, os estados do Nordeste do Brasil deveriam ser parceiros-chave da União Europeia. Em primeiro lugar, estados como o Ceará já têm bom histórico de investimento na geração de energia limpa. Politicamente, portanto, a UE estaria se aproveitando de uma porta já aberta. Em segundo lugar, esses estados, por virtude da sua mera localização geográfica, têm acesso a abundantes fontes limpas de energia, por exemplo, o vento e as marés, para citar apenas dois exemplos (vide também abaixo). Bastam, portanto, capital e vontade política para transformar essa região em um importante fornecedor de energia limpa para o Brasil. Relativamente pouco investimento poderá gerar impacto significativo.

Esse impacto seria não apenas prático, no sentido de que a proporção de energia limpa produzida no Brasil aumentaria, mas também politicamente importante. O Brasil já tem uma matriz energética comparativamente diversificada. Ao acelerar o investimento na diversificação da matriz, e ao fazê-lo no período que antecede uma grande reunião de cúpula climática a ser realizada no Brasil, o país poderia assumir a liderança política nessa questão, algo que de fato não fez até agora.

O elemento-chave é fazer uso de investimentos localizados para gerar efeito multiplicador, tanto no sentido prático de gerar mais energia limpa, quanto no sentido político e social de “normalizar” essa mudança, mostrando não apenas que ela é necessária, mas que pode ser alcançada sem grande transtorno. Apresentar resultados rápidos aqui é extremamente importante e benéfico para gerar e incubar mudanças de comportamento, assim permitindo ganhos de escala e a disseminação de resultados positivos por todo o sistema político e social e em todos os níveis.

Seguindo essa linha de argumentação, especialistas apontaram que o Brasil dispõe de muitas fontes de energia limpa ainda inexploradas. Por exemplo, em evento realizado pelo CEBRI em 2023, alguns especialistas argumentaram que o país poderia incrementar a geração de energia de biomassa, 90% da qual hoje não é assim aproveitada.

Em outras palavras, se as coisas forem bem feitas, há potencial no Brasil para gerar muitos casos de sucesso prático de geração de energia limpa em tempo relativamente curto. Isso, por sua vez, pode ajudar a alterar de forma permanente a narrativa política sobre a energia verde alternativa, ajudando a mudar o padrão em torno do qual, há muito, gira o debate sobre o tema e desmistificando a “falsa escolha” entre a segurança energética e a transformação da energia verde.

Recomendação

Forte foco em projetos e investimentos locais de energia limpa, em estreita colaboração com governos e atores subnacionais, incluindo a sociedade civil e a indústria.

c) Foco na justiça social

Fazer o acima descrito pode ter impacto significativo e positivo nas desigualdades regionais e sociais no Brasil. O fato é que, no que diz respeito à transição energética verde, as regiões brasileiras tradicionalmente “atrasadas” economicamente podem assumir a liderança e em alguns casos já o fizeram. As regiões Nordeste e Norte do Brasil, como acima mostrado, têm enorme potencial de fornecimento de energia verde. Isso, por sua vez, poderia criar grande número de empregos altamente qualificados, bem remunerados e sustentáveis em regiões acometidas por significativas deficiências estruturais econômicas e sociais.

Resulta que a transformação da energia verde poderia ter impacto muito mais amplo no desenvolvimento social e econômico. Como já observado por inúmeros analistas, nenhuma transformação em larga escala do setor de energia ou do meio ambiente

como um todo pode ser realizada de forma isolada. As questões estão estreitamente interligadas, são interdependentes e, como tal, devem ser abordadas de forma holística. A transformação energética tem de ser realizada com o consentimento das comunidades locais, em conjunto com a indústria local e nacional e com outras partes interessadas, objetivando reduzir a desigualdade e aumentar a adesão local. Dado que diferentes áreas também são impactadas de forma diferente por essa transformação, é imperativo que soluções e iniciativas sejam adaptadas aos locais em que ocorrem. Uma abordagem de “tamanho único” para a transformação energética não só não funcionará, como será contraproducente ao aumentar ativamente a resistência local.

A UE e o Brasil hoje estão diante de uma janela de oportunidade para implementar a agenda de transformação energética. As lideranças políticas da UE e do Brasil (atualmente) estão alinhadas no reconhecimento da importância dessa transformação. É altamente provável que o alinhamento não perdure, principalmente se o esforço conjunto de transformação energética levar a mais desigualdade social. Resulta ser absolutamente crucial que as ações tomadas nesse período de alinhamento tratem da transformação energética no contexto da oportunidade econômica, como acima descrito, e tendo a justiça social em mente.

Recomendação

Instigar e apoiar projetos que tenham efeito multiplicador positivo nas comunidades locais e que também possam tratar das questões de justiça social e de igualdade.

d) Comunicação e mensagens consistentes

Para se poder fazer algum trabalho prático de transformação energética tendo a justiça social em mente, é fundamental haver estruturas e processos permanentes para o intercâmbio de conhecimentos e de melhores práticas. Como já dito, há enormes áreas de interesse e benefícios mútuos entre a UE e o Brasil quando se trata de energia: acesso a fontes de energia limpas, longa experiência na utilização desses recursos, “*know-how*” técnico, acesso a capital, poder e influência política etc.

A questão passa então a ser como essas vantagens podem ser utilizadas em prol da transformação energética nos níveis regional e global, tanto no sentido prático quanto no político. Assim, a UE e o Brasil devem se preparar hoje para demonstrar a sua experiência nesta área nas próximas reuniões de cúpula políticas internacionais, seja no G20, seja na Assembleia Geral da ONU, seja na próxima COP, em Belém, seja em

outros fóruns que talvez não tratem diretamente da energia, mas cujos interesses a ela se liguem, como, por exemplo, reuniões sobre comércio internacional, negociações de acordos comerciais e cooperação em resposta a desastres etc. A UE e o Brasil devem desenvolver o que os estrategistas de comunicação política chamam de uma “grade” mostrando onde, quando e como transmitir a mensagem sobre a transformação energética e os seus conhecimentos especializados para enfrentar esse desafio.

Como acima mencionado, a janela política para essa estratégia pode muito bem ser relativamente pequena. As recentes eleições nos países da UE trouxeram resultados híbridos quanto à manutenção da transformação energética no topo ou perto do topo da agenda política. O atual governo Lula, por sua vez, já completou quase um ano e daqui a algo como 18 meses a sua atenção quase certamente se voltará para a busca de um segundo mandato consecutivo para Lula, ou para a sua substituição por alguém mais jovem, nas eleições de 2026. É, portanto, imperativo que tal estratégia seja implementada agora. A UE e o Brasil devem ter como objetivo tornar a transformação energética um processo irreversível nos próximos 18 meses. Assim, além de uma mensagem consistente e persistente, é imperativo haver resultados concretos visíveis, embora em nível local, que possam ser “vendidos” a um público cético e muitas vezes desinteressado.

Isso, de fato, ganha especial importância se persistirem as causas que trouxeram a segurança energética para a agenda política – por exemplo, a invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022. É altamente provável, por exemplo, que a guerra na Ucrânia se prolongue, muito possivelmente para além de 2024. É altamente provável que nem todos os invernos europeus sejam tão amenos como o de 2022/23, o que fez com que a opinião pública se mantivesse fortemente a favor do apoio da UE à Ucrânia. É altamente provável que o clima político no Brasil se torne mais volátil à medida que as eleições presidenciais e parlamentares se aproximem.

Não há, portanto, tempo a perder. Qualquer chance de cooperação bem-sucedida entre a UE e o Brasil no que diz respeito à transformação da energia verde depende do trabalho de base feito agora. Qualquer hesitação poderia inviabilizar tais chances por muito tempo.

Recomendação

Desenvolver uma estratégia de comunicação conjunta com foco claro nos benefícios práticos para a população. Vincular essa estratégia à COP 30 em Belém, com ênfase nos benefícios e nas oportunidades econômicas locais.

Conclusões

Considerando conjuntamente as quatro áreas acima discutidas, quais são as conclusões gerais a que se chega sobre o estado das relações entre o Brasil e a União Europeia? Com base no acima exposto, acredito que quatro grandes temas podem ser identificados:

Objetivo	Ação
Conhecendo o parceiro (de novo)	Definir áreas amplas de interesse comum
Diálogo permanente entre a União Europeia e o Brasil	Revitalizar e reformar as estruturas políticas e institucionais na esfera diplomática e nos níveis inferiores para facilitar o diálogo permanente
Resultados rápidos com benefícios claros para a população local	Descentralizar a ação política e prática.
Relacionamento mais amplo e inclusivo	Papel claro e participação da sociedade civil e da indústria na formulação e execução de políticas

Primeiramente, os dois lados têm de voltar a se conhecer. Em termos concretos, isso significa um lado estar cômico das prioridades políticas do outro, envolver-se com elas e a elas responder. Os últimos 15 anos de crise quase permanente levaram ao distanciamento e à introspecção, do ponto de vista político, tanto por parte da União Europeia quanto do Brasil. É imperativo que essa tendência seja revertida. Deve haver um

engajamento concreto e constante entre os dois lados para saber o que cada um está pensando e para onde cada um está indo. Quais são as prioridades de cada um?

A partir disso, podem-se estabelecer amplas áreas de interesse comum dentro das quais ações políticas e práticas concretas podem ser desenvolvidas. Neste relatório estabelecemos três dessas áreas: comércio internacional, meio ambiente e segurança energética. Os dois lados têm claro interesse em tratar essas questões tanto bilateralmente quanto no âmbito de um sistema político internacional estável, para cuja preservação ambos os lados devem se esforçar.

Em segundo lugar, é necessário haver diálogo permanente entre a União Europeia e o Brasil sobre as respectivas áreas prioritárias. Esse diálogo precisa ocorrer por meio de um robusto quadro institucional e político abrangendo todos os níveis, do internacional ao nacional, regional e local.

Como dissemos, frequentemente há um trabalho intenso e importante em curso entre a UE, o Estado e a sociedade civil brasileira, muitas vezes em nível local. No entanto, em demasiadas ocasiões ocorre uma desconexão entre esse trabalho “no campo” e a parceria estratégica em nível macro. Assim, é crucial que as estruturas de diálogo político abranjam todos esses níveis, para que possa haver consistência nas políticas e para que seja possível dar escala às iniciativas bem-sucedidas, levando-as do nível micro ao macro. Isto também inclui a necessidade de uma estratégia de comunicação coordenada entre os dois lados que consiga “vender” claramente uma mensagem consistente sobre os objetivos e as vantagens de uma relação forte entre a UE e o Brasil.

Em terceiro lugar, e ligado ao acima exposto, a ação prática necessita ser concreta, rápida e mostrar benefícios claros para a população local, o que significa que tem de ser descentralizada. Isto é crucial em termos da legitimidade política da parceria, mas também para reforçar os seus objetivos estratégicos, por exemplo, a segurança energética. Criticamente, portanto, as ações práticas “no campo” podem e devem se alinhar com os objetivos estratégicos, o que nem sempre aconteceu nos últimos anos. O financiamento de projetos e iniciativas deve ser decidido tendo isso em mente, o que também diz respeito à questão do ganho de escala discutida acima. Para que isso funcione, é importante que as ações práticas sejam numerosas o suficiente para fazer diferença também na percepção dos benefícios da parceria UE-Brasil. Uma massa crítica de histórias de sucesso pode ter impacto significativo no relacionamento como um todo.

Em quarto lugar, para conseguir alcançar esse alinhamento, o relacionamento UE-Brasil precisa ser muito mais inclusivo, abarcando os principais atores da sociedade civil e da indústria. Por um lado, esses atores podem trazer conhecimento especializado e geral. Eles interagem muito mais com a população local do que com diplomatas e sabem o que acontece “no campo”. Por outro lado, podem se mostrar parceiros cruciais na execução e sustentabilidade de projetos e ações políticas ao longo do tempo. Ademais, muitas vezes eles mesmos se beneficiam diretamente dessas ações e as transmitem à sua comunidade local, por exemplo, através da criação de novos empregos. Politi-

camente, a inclusão desses setores de forma mais proeminente nessas ações pode transformá-los em amplificadores dos benefícios práticos e estratégicos do relacionamento UE-Brasil.

Tomadas em conjunto, essas ações ajudarão a reanimar o histórico e importante relacionamento entre dois parceiros que têm muito a contribuir no enfrentamento dos complexos desafios globais de hoje neste momento de crise permanente. Elas também ajudarão a aumentar a coerência desse relacionamento em termos políticos e práticos por meio do alinhamento mais próximo entre os diferentes níveis políticos e entre as ações práticas realizadas “no campo” e a estratégia política perseguida em nível macro. Mas o tempo urge: a janela política para o fortalecimento da parceria UE-Brasil bem pode ser muito pequena. A velocidade é essencial para que os indubitáveis benefícios de uma parceria fortalecida possam ocorrer antes que “eventos” e outras crises tenham nova chance de os corroer.





CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

www.cebri.org

#1 Think tank
Brasil

#2 Think tank
Américas do Sul e Central

*University of Pennsylvania's Think Tanks
and Civil Societies Program*

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente e sem fins lucrativos que, desde 1998, se dedica à promoção do debate propositivo sobre agendas de interesse nacional e da inserção internacional brasileira de forma competitiva e estratégica.

Com sede no Rio de Janeiro, o CEBRI é reconhecido nacional e internacionalmente como uma plataforma de análise, elaboração e articulação de soluções pragmáticas e inovadoras. Formado por reconhecidas lideranças nacionais, o Conselho Curador é parte fundamental da rede apartidária, diversa e plural do CEBRI, composta por especialistas de diversas áreas de atuação e do pensamento.

Nossos mais de 100 associados acreditam e promovem a missão de influenciar um debate propositivo e de alto nível de concertação sobre as relações internacionais do Brasil. Além de sócios individuais e de representações diplomáticas de diferentes países, empresas dos principais setores da economia integram o quadro de associados do CEBRI.

Conselho Curador

Presidente

José Pio Borges

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

José Alfredo Graça Lima

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Fundadores

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Daniel Klabin

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

Marcus Vinicius Pratini de Moraes

Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga

Roberto Teixeira da Costa

Eliezer Batista da Silva (in memoriam)

Luciano Martins de Almeida (in memoriam)

Luiz Felipe Palmeira Lampreia (in memoriam)

Luiz Olavo Baptista (in memoriam)

Sebastião do Rego Barros Netto (in memoriam)

Walter Moreira Salles (in memoriam)

Vice-Presidentes Eméritos

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

Izabella Teixeira

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Rubens Ricupero

Winston Fritsch

Diretora-Presidente

Julia Dias Leite

Conselheiros

Ana Toni

André Clark

André Correa do Lago

André Lara Resende

Armando Mariante

Arminio Fraga

Clarissa Lins

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Francisco Müssnich

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Marcos Galvão

Marcos Jank

Maria Luiza Ribeiro Viotti

Paulo Hartung

Pedro Henrique Mariani

Renato Galvão Flôres Junior

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Tomas Zinner

Vitor Hallack

Conselheiros Consultivos

Internacionais

Albert Fishlow

Alfredo Valladão

Antonio Patriota

Felix Peña

Flávio Damico

Hussein Kalout

Ivan Sandrea

Jackson Schneider

Joaquim Levy

Leslie Bethell

Marcos Caramuru

Monica de Bolle

Paolo Bruni

Sebastião Salgado

Victor do Prado

Senior Fellows

Abrão Neto	Igor Rocha	Monica Herz
Adriano Proença	José Mário Antunes	Mônica Sodré
Ana Célia Castro	José Roberto Afonso	Patrícia Campos Mello
Ana Paula Tostes	Kai Lehmann	Paulo Sergio Melo de Carvalho
André Soares	Larissa Wachholz	Pedro da Motta Veiga
Andrea Hoffmann	Leandro Rothmuller	Philip Yang
Benoni Belli	Leila Sterenberg	Rafaela Guedes
Carlos Milani	Leonardo Burlamaqui	Ricardo Ramos
Carlos Pereira	Lia Valls Pereira	Ricardo Sennes
Daniela Lerda	Lourival Sant'anna	Rogério Studart
Denise Nogueira Gregory	Maria Hermínia Tavares de Almeida	Ronaldo Carmona
Diego Bonomo	Maria Netto	Sandra Rios
Evangelina Seiler	Marianna Albuquerque	Sergio Gusmão Suchodolski
Fabrizio Sardelli Panzini	Mário Ripper	Tatiana Rosito
Fernanda Magnotta	Matias Spektor	Vera Thorstensen
Francisco Gaetani	Miguel Correa do Lago	

Associados

ABEEólica	Embaixada da Austrália	Museu do Amanhã
Aegea	Embaixada da China no Brasil	Neoenergia
Altera	Embaixada da Suíça	Origem Energia
Amazon Web Services (AWS)	Embaixada do Reino Unido	PATRI
BASF	Embraer	Petrobras
Banco Bocom BBM	ENEVA	Pinheiro Neto Advogados
Bayer	ENGIE Brasil	Prefeitura do Rio de Janeiro
BMA Advogados	Equinor	Prefeitura de São Paulo
BNDES	Etel Design	Promon Engenharia
bp	ExxonMobil	Prumo Logística
BRF	Furnas	Sanofi
Brookfield Brasil	Galp	Shell
CCCC/Concremat	Grupo Ultra	Siemens
Citi	Huawei	Siemens Energy
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro	IBÁ	SPIC Brasil
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro	IBRAM	State Grid
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro	Instituto Clima e Sociedade	Suzano
Dynamo	Itaú Unibanco	Syngenta
EDP	Klabin	TotalEnergies
Eletrobras	Lorinvest	Vale
	Machado Meyer	Veirano Advogados
	Microsoft	Vinci Partners

Equipe CEBRI

Direção

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Diretora de Projetos
Luciana Gama Muniz

Diretora de Gestão e
Planejamento
Ana Paula Marotte

Diretor Acadêmico
Feliciano Guimarães

Diretor de Relações Externas,
Captação, Comunicação e
Eventos
Lucas Dib

Projetos

Diretora Adjunta de Projetos
Léa Reichert

Coordenadores de Projetos
Beatriz Pfeifer
Davi Bonela
Gustavo Bezerra
Marianna Jardim
Thais Jesinski Batista

Assistentes de Projetos
Catarina Werlang
Daniel Fontes

Estagiários de Projetos
Felipe Cristovam
Lucca Lattanzi

Gerente Executiva T20
Karen Daylac

Estagiária T20
Joana Silva Oliveira de Araujo

Relações Externas

Diretora Adjunta de Relações
Externas
Fernanda Araripe

Diretor Adjunto de Relações
Externas
Pedro Francisco Vormittag

Assistente de Relações Externas
Mayara Néris

Comunicação, Eventos e Projetos Especiais

Diretor Adjunto de Eventos e
Comunicação
Caio Vidal

Gerente de Comunicação e
Marketing
Gabriella Cavalcanti

Coordenadora de Eventos
Isabella Ávila

Coordenador Editorial da
CEBRI-Revista
Bruno Zilli

Redator e Editor de Comunicação
Gustavo Cascon

Analista de Eventos
Julia Cordeiro

Analista de Comunicação
Beatriz Andrade

Analista de Eventos
Vitória de Faria Ribeiro

Assistente de Projetos Especiais
Luis Felipe Herdy

Trainee Editorial da CEBRI-Revista
Victoria Corrêa do Lago

Estagiária de Comunicação
Alice Nascimento

Estagiárias de Eventos
Sofia Mariani
Giulia Novais

Relações Institucionais

Gerente de Relações
Institucionais
Nana Villa Verde

Secretária Executiva
Patricia Burlamaqui

Administrativa e Financeiro

Administrative-Financial
Gerente Administrativa
Financeira
Fernanda Sancier

Coordenadora Administrativa
de Recursos Humanos
Marcele Reis

Coordenador de TI
Eduardo Pich

Coordenador Financeiro
Gustavo Leal

Auxiliar de Serviços Gerais
Vânia Souza



Introduction

Brazil and the European Union are historically important partners. In economic terms, EU countries together are Brazil's second largest trading partner. In addition, the EU is the largest foreign investor in the country. In turn, Brazil is the second largest exporter of agricultural products to the European Union. Politically, Brazil and the EU have a long history of cooperation in the face of some of the world's most urgent problems, be they related to the environment or international trade, amongst others. The potential ratification of the EU-MERCOSUL Trade and Cooperation Agreement would only deepen this relationship further.

Yet, the relationship is also facing significant challenges during a time when both Brazil and Europe, as well as the world as a whole, are facing complex crises. The difficulties in getting the EU-MERCOSUL deal over the line and the differing postures adopted by both sides in relation to the full-scale Russian invasion of Ukraine in 2022 are only two examples of the fissures that have emerged over recent years.

As such, cooperation between the two regions is facing contradictory pressures. On the one hand, there has been significant progress in deepening this cooperation, as represented by the EU-MERCOSUL agreement, and the (re-)intensification of diplomatic relations, as illustrated by the return of the EU-CELAC summit in 2023.

There is also recognition on both sides of the *need* for such intensification in the face of the problems faced. Yet, at the same time, there are clear disagreements about what such cooperation should mean in practice and, as will be demonstrated, a certain degree of mutual misunderstanding of

the other side's priorities and preferences. This being the case, Brazil-EU cooperation is operating below its potential.

With this in mind, the present report aims to address the following issues: First, it asks what makes cooperation between the EU and Brazil so vital at a time of permanent crisis? Second, it seeks to identify the conditions that are currently impeding the deepening of cooperation between the two sides. Third, this report will analyze what the problems in the EU-Brazil relationship mean, in practical terms, for confronting the common challenges both sides currently face. Finally, it will ask what can be done to overcome these problems and, in fact, deepen cooperation between Brazil and the EU both in the short and long term.

To answer these questions the present report will look at four specific areas which have been of historic importance in the cooperation between the two sides and which are crucial to both understanding and overcoming the current period of permanent crisis:

-
- 1 Multilateralism;**

 - 2 Trade Relations;**

 - 3 Cooperation on Environmental Issues;**

 - 4 Cooperation in Energy Security.**

In this report, each issue will be analyzed separately before some general conclusions about the future of cooperation between the EU and Brazil will be drawn. The report is based on a series of events organized and promoted in 2023 by CEBRI and the Konrad Adenauer Foundation in Brazil¹, with participation of a numerous experts from national, regional and local government, as well as from civil society and industry. The recommendations made can contribute to the strengthening of Brazil's relationship with the European Union, which has a long history and which will continue to be important as both sides face enormous and complex challenges going forward.

1. *Brazil - Germany Cooperation: Perspectives and Challenges* (<https://www.cebri.org/en/evento/697/brazil-germany-cooperation-perspectives-and-challenges>)

Trade and Investment Relations between Brazil and Europe (<https://www.cebri.org/en/evento/724/trade-and-investment-relations-between-brazil-and-europe>)

Sustainable Amazon: contributions from Social Sciences, Multilateralism and Civil Society (<https://cebri.org/en/evento/705/sustainable-amazon-contributions-from-social-sciences-multilateralism-and-civil-society>)

Energy Security vs. NetZero Trajectory Acceleration: the role of green financing (<https://www.cebri.org/en/evento/723/energy-security-vs-netzero-trajectory-acceleration-the-role-of-green-financing>)

CEBRI at 25: Where We Came From and Where We are Headed (<https://www.cebri.org/en/evento/733/cebri-at-25-where-we-came-from-and-where-we-are-headed>)

Enhancing cooperation between Europe and Brazil: challenges and perspectives (<https://www.cebri.org/en/evento/733/cebri-at-25-where-we-came-from-and-where-we-are-headed>)



1

Multilateralism

Challenges and suggestions

a) Get to know each other (again)

b) Clearly define common areas of interests and priorities

c) Rebuild and revitalize structures for permanent dialogue

d) Expand the contribution of civil society and academics

e) Focus on concrete results

a) Get to know each other (again)

Recent years have seen several incidents of Brazil and the European Union disagreeing publicly over important policy, security and economic issues, whether it be in relation to the Middle East, Ukraine, international trade or questions about the environment and climate change. Whilst it is not unusual for two long-standing partners to go through periods of more or less intense cooperation, and more or fewer disagreements about particular policy issues, currently the two sides are more distant on more issues than at any point over the last few decades, a trend which has, in fact, been replicated for the whole Latin America, as demonstrated by the fact that the 2023 EU-CELAC summit was the first of its kind in 8 years.

This 'cooling off' of relations between the two sides can, to a large extent, be attributed to the state of permanent crisis through which both have passed. On the one hand, both have endured severe economic crises, albeit at different times, Europe from the very start of the global economic crash of 2008 and Brazil at the start of the second decade of the 21st century.

This trend was reinforced by the COVID-19 pandemic when profound differences between and within the two sides became evident. Whilst, in Brazil, deep divisions emerged between different levels of government about how to address the pandemic, in the EU the very unequal distribution of vaccines tested the concept of EU-wide solidarity to the extreme. 'Vaccine nationalism' was rampant. Critically, the health, economic and, potentially, social crisis brought about by COVID-19 led to both sides prioritizing internal stability over external activism. Foreign policy became, in many respects, a second-order issue.

These multiple crises, in turn, have had severe political and social consequences. In a practical sense, they have led to an 'inward turn' both by Brazil and the European Union. Foreign policy, in general, lost some of its importance and became much less of a priority as governments on both sides of the Atlantic have tried to deal with the consequences of the crisis, be it in the form of rocketing unemployment, the (near) collapse of the financial system or profound recessions. These problems led to frequent severe social unrest, as was the case in Brazil, for example.

The upshot of these developments were profound changes in the political landscape. As Brazil, the European Union also experienced a surge in the number of populist parties and politicians emerging into parliaments and positions of political leadership and responsibility, including as presidents and prime ministers, as is the case of Hungary, Italy and several others.

In policy terms, this development reinforced the 'inward turn' already mentioned above which was coupled with the end of the consensus around the desirability

of multilateral cooperation. On both sides of the Atlantic, as politics has become increasingly more polarized, cooperation was not just more difficult as a result of ideological and/or policy differences, but questions in normative terms began to appear. In simple terms, many governments and political leaders have questioned the value of multilateralism in and of itself.

The logical consequence of these interlocking and interdependent trends is that the basis of inter-regional cooperation has been severely eroded. In simple terms, strategic priorities have diverged significantly. To mention just one example, whilst Brazil during Lula's first two mandates purposefully broadened its diplomatic activities, with particular emphasis on the Global South and other emerging economies – such as the BRICS countries –; the EU has grappled, often quite unsuccessfully, with its desire, to preserve the normative basis of the organization. A normative bases that promotes free trade and liberal democracy, while, on the other hand, confronting challenges to this very consensus from within its own ranks, with several countries openly questioning the value and validity of this liberal consensus as a way of sustaining the EU.

Taking all of the above into account, it should not be a surprise that there has been a significant decline in the intensity of political interaction between Brazil and the EU over recent years. Yet, this decline has resulted in a lack of understanding of each other's positions, be it in relation to China, the Ukraine War or the relationship between the environment and economic development, to be further discussed below. Therefore, there is an urgent need to rebuild the foundations of multilateralism between the EU and Brazil. Summits between the two should become a regular feature of the diplomatic calendar once again. Diplomatic contacts and exchanges between the European External Action Service and the Brazilian Foreign Ministry need to be intensified, both at political and practical level. Furthermore, both the EU and the Brazilian government should do more to engage with civil society groups of the other side in order to have as a broad a knowledge base as possible when engaging strategically and politically with each other.

Recommendation

The aim, in short, must be to 'get to know' the other side once again and understand its thinking. This will help in tackling common problems more effectively and efficiently.

b) Clearly define common areas of interests and priorities

One of the most evident consequences of the lack of common understanding of the other side's priorities over the last 20 years or so is that there has been no attempt to define, in a strategic sense, key areas of common interest and priorities. On the one hand, this is the direct and understandable result of the successive crises that have engulfed both sides since 2008. At the same time, however, it is the result of a clear failure to actually talk and listen to each other.

Almost logically, therefore, political interaction has been largely haphazard, strategically disconnected and mostly reactive. At times, there has been a push to address specific issues to resolve specific problems in relation to specific initiatives. For instance, the EU's push for strengthening enforcement mechanisms for the environmental part of the EU-MERCOSUL Agreement can be, and has been, interpreted squarely as an attempt to use the good will generated by Lula's win in the 2022 presidential election after the bilateral relationship had largely been ignored during the presidency of Jair Bolsonaro.

At the same time, some within the EU have been critical of Brazil for what they see as its very pragmatic approach to the Russian invasion of Ukraine, prioritizing the maintenance of good relations with Russia and China instead of a more normative, moral stance with regards to concerning the war in Ukraine. There was enormous irritation, for instance, about Lula's remark that it 'takes two sides to fight a war', which was seen as morally reprehensible and politically unhelpful in that it attributed equal responsibility for the war to both the invader and the invaded. This, in turn, was seen as actually hampering any chance of a settlement of the war.

These two issues are emblematic of a broader dynamic of EU-Brazil relations over recent years: whilst many in the EU and Brazil welcomed the push to renew diplomatic ties at the start of the Lula presidency, this reset has not been thought through within a stable framework of clearly defined and sustainable priorities. Rather, they are issues that are 'picked up' because they are on the agenda of one or the other side at that particular time. This being the case, they often serve to highlight the differences between the two sides, rather than their common interests.

Yet, it need not be like that. Despite differences of opinion over specific issues – how to tackle environmental issues, how and what alternative conditions to bring the war in Ukraine to an end – both sides should have clear strategic issues in common which they can address together. For instance, both have a clear interest in working towards a sustainable energy transformation and a diversified energy matrix, to be discussed further below. Both also are interested in reforming, as a precondition for preserving, a global security order and a multilateral system which has proved incapable of anticipating, never mind dealing with, today's (multiple and simultaneous) security

challenges. Both have an interest in preserving an open global economy.

Such priorities have to be discussed and laid out. Bearing in mind the differences about specifics within these areas of common interests, it will also be necessary to discuss them bilaterally in more pragmatic terms. It is noticeable that both sides still address them often quite differently, with the EU still talking in strikingly normative terms that are often, though not always, absent from the Brazilian discourse. As such, it is critical that the two sides find common ground upon which to (re-)build their relationship. Discourse here is important in order to build confidence and trust between the two sides.

Recommendation

Finding common areas of interest to move the political, social, and economic agenda. Putting aside divergences to avoid deadlocks and negative contamination.

c) Rebuild and revitalize structures for permanent dialogue

This is crucial because the lack of mutual understanding between the two sides has meant that one side or the other is constantly surprised by events which, in turn, use up valuable time clearing up misunderstandings that would be entirely avoidable.

On the European side, there was clear irritation with Brazilian reactions to political crises in Paraguay, Peru and Venezuela, to name but three, as well as with what the EU has seen as Brazil's 'neutral' stance on the Russian invasion of Ukraine, already referred to above. Yet, particularly with regards to the latter case, this feeling is mutual, with Brazil clearly having been taken aback with the EU's public and forthright condemnation of Russia, especially by the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, and its Foreign Policy Chief, Josep Borrell, who stated unequivocally that 'Ukraine must win' the war.

Yet, such lack of comprehension of the other side's actions are the logical consequence of a gradual erosion of the institutional underpinning of political dialogue that was supposed to be a cornerstone of the Strategic Partnership Agreement signed between the two sides in 2007. It envisaged regular high-level political meetings and engagement across a host of issues of common interest, amongst them environment and trade.

These, however, have not occurred since 2014 in a bilateral setting. Equally as

important, contacts at political level below presidents and prime ministers have also lost momentum. To give just one example, the 2023 visit by eight members of the European Parliament's Delegation for Relations with the Federative Republic of Brazil was the first of its kind since 2017 and, rather than giving a new impulse to the bilateral relationship, the mission report published by the European Parliament, in large parts, only served to highlight the divisions between the two sides on several of the key issues, such as Ukraine and the environment.

The same can be said about Brazil's foreign policy. In very simple terms, the current government is facing an environment which that is far less benign than it was during Lula's first two terms as president between 2003 and 2010. A far more fragmented Latin America which is politically deeply polarized, the geo-political competition between China and the United States, as well as a confluence of crises across the world have meant that the EU has simply not been a priority for the Brazilian foreign policy for some time, and that is reflected in the importance it has been given within, and by, the Brazilian foreign policy establishment. China – as the major single investor in Brazil – and Brazil's neighbors in the region are of higher political importance for the country.

Therefore, as a concrete first step, any revitalization of the Brazil-EU relationship requires, firstly, both material and political investment into the strengthening of the structures, which would allow continuous, strategic and sustainable dialogue to take place. This investment could, and should, take several forms: First, there should be a re-engagement at senior political level. Brazil's and the EU's senior political leadership need to meet more frequently. Such meetings do not have to be stand-alone occasions. They could, and should, equally occur within the context of other gatherings, such as the G20, the UN General Assembly or, as recently occurred, at regional gatherings, such as the EU-CELAC summit. The important thing is to make EU-Brazil high-level political meetings 'normal' again. This should be underpinned by the strengthening of a permanent support structure for EU-Brazil diplomatic relations within the respective offices of the presidency and the EU's High Representative for Foreign Affairs. Permanent staff of these offices should create structures which will 'outlive' the respective office holders.

Secondly, at diplomatic level, contacts need to be intensified again across a whole range of issue areas, some of which – such as trade, environment and energy security – will be discussed in more detail below. Yet, it is not enough to simply increase the number of meetings between diplomats to, say, talk about the environment. It is critical that these meetings, and the diplomats who participate in them, accumulate and have access to a critical mass of expertise in order to engage on issues in a sustainable and long-term manner.

On this front, the problem is particularly acute for the European Union. Not only does the European External Action Service have regular rotation of its diplomats between countries and regions, but many of its senior positions, including in its delegation in Brasilia, are occupied by also people seconded for a time from their national diplomatic services occupy many of its senior positions, including its Delegation in Brasilia. In other

words, many of these diplomats are only working for the European Union's diplomatic service for a relatively short number of years, making said accumulation of expertise even more difficult than it habitually is. Not only, therefore, are diplomatic contacts between the two sides not as frequent and intense as they should be; they occur, broadly speaking, between generalists, as opposed to specialists, on both sides. This should be urgently addressed. The complexity of the relationship and the issues to be addressed is such that it requires specialist attention.

Recommendations

To strengthen and reinforce the Brazil-EU institutional structures that would allow continuous, strategic and sustainable dialogue to take place. In addition, contacts need to be intensified at diplomatic level and below across many issue areas, such as trade, the environment and energy security.

d) Expand the contribution of civil society and academics

To achieve this, the EU-Brazil relationship should actually build on one of the areas where cooperation has progressed more quickly over recent years: the incorporation of both civil society and academic expertise. Through its various funding streams, the European Union has managed to create an extensive and well-connected network of civil society actors and academic experts in Brazil, across a number of policy-areas. Members of this network are interacting frequently. One result of this has been that awareness about what is being worked on with and through EU support has grown considerably throughout Brazil.

Yet, despite this, several problems become apparent when analyzing the effectiveness of such initiatives. For instance, in relation to the work of, and with, civil society, there is often intense work going on incorporating such actors into work at a micro level, for instance in the execution of local environmental or infrastructure projects financed by the EU.

Equally, interaction between such groups and sub-national levels of the Brazilian State – at state and municipal level – is quite advanced. Civil society often provides valuable insights into what can, and cannot, work within a particular local context. They participate in locally focused events that discuss the local aspect of a particular

problem, for instance, the environment. Here, civil society groups are also an invaluable resource of contacts and, broadly speaking, relationships which help enormously in the execution of a particular project. At this level, then, cooperation between the EU and Brazil is often quite advanced.

Yet, this cooperation and their often-positive results are rarely scaled and spread across the system as a whole. What cooperation there is ‘gets lost’ as projects are concluded and/or financing runs out. There are no, or limited, strategic and enduring benefits that could enhance multilateral cooperation between the EU and Brazil at macro level. There is no strategic connection between the work that goes on across various levels of government. As such, many benefits of Brazil-EU cooperation get lost in the sense that they do not influence the evolution and improvement of the strategic relationship between the two sides.

We can observe similar problems with regards to academic cooperation between the EU and Brazilian institutions and researchers. There are structural issues in terms of making the research done in, and through, these EU-financed networks flow into and influence the policy-making process.

In simple terms, much of the work done within the academic context stays precisely there. It is presented at academic conferences and published in academic journals or books. They are not presented directly to policy-makers very often, either Brazilian or European. Nor are they presented directly *during* the policy-making process. Furthermore, they often are not presented whilst specific initiatives of cooperation between the EU and Brazil are discussed and developed. Essentially, cooperation between the EU and Brazilian academics occurs at a micro level whilst, politically, cooperation between the EU and the Brazilian government occurs at the macro level, yet the connection between the two – the process of scaling the results of cooperation from one to the other level – are often neglected or do not occur sufficiently or not at all. There are few or no connections between the two levels. Essentially, the two processes run in parallel.

Recommendations

To address this problem, two things apply. Strategically, there needs to be an urgent revision of, and agreement on, common areas of interest and priorities between the European Union and Brazil. Operationally, both sides need to focus relentlessly on the achievement of practical and demonstrable results. These issues will now be addressed in turn.

e) Focus on concrete results

Once such areas of common interests are established, it is critical that the focus be relentlessly on the delivery of practical results, a theme we shall return to in the following chapters as well. This is not only important to rebuild trust between the EU and Brazil after many years of an increasingly distant relationship. It is also important for addressing a common problem both sides face: the deep mistrust of the political class by significant parts of the population.

As such, it is critical that the practical focus of the relationship be on the delivery of concrete results, a theme that I shall return to in the following sections. This may mean the delivery of strategically important infrastructure investment. It might mean cooperation on the delivery of educational projects. Politically, it might mean intense cooperation between the two sides in preparation for the COP-30 conference in Belém, North of Brazil, in 2025 so that, there, *concrete and measurable* results can be delivered. It might mean an expansion of educational research and exchange opportunities for students from both sides.

Critically, such concrete results need to reach, both in quantitative and qualitative terms, a critical mass, so that they influence the context of the strategic relationship at all levels. Scaling here is critical, so that the rather dysfunctional pattern of the relationship over the last few years can become more coherent again.

2

Trade Relations

Challenges and suggestions

-
- a) Get the EU-MERCOSUR deal over the line

 - b) Diversify the economic relationship between the EU and Brazil

 - c) Be politically strategic in your trade policy

 - d) Focus on useful things and sectors

 - e) 'Go local', long-term and 'scale'

 - f) Communication and engagement:
What benefits does this trade relationship bring?

a) Get the EU-MERCOSUL deal over the line

According to the EU's own figures, it is MERCOSUL's most important investment partner. Overall, it is MERCOSUL's second biggest trade partner after China, accounting for 16.2% of MERCOSUL's total trade in 2021.² That same year, the EU's exports to MERCOSUL totaled 45bn euros whilst the four member countries of the South American block shipped exports worth 43bn euros to the European Union.

Within this, Brazil's trade relationship with the EU deserves particular attention. The European Union is the country's second biggest trading partner, accounting for 18.3% of all of Brazil's trade. Equally, Brazil accounts for more than 30% of all of the EU's trade with Latin America. It is also noteworthy in this respect that, in 2022, EU imports were almost double those of the "pandemic year" of 2020, while EU exports were around 40% higher than in 2020.³ As such, it is fair to say that, on the whole, EU-Brazil trade relations are in relatively good shape, begging the question of what, in fact, are the challenges the two sides face in their mutual trade relationship.

From the EU perspective, the most obvious challenge is the rising influence of China. China is Brazil's biggest single trading partner, and this has important geostrategic and geopolitical implications. Just in 2022 and 2023, Brazil has been more closely aligned with China than the EU in relation to Ukraine and has agreed to the expansion of the BRICS group of countries, which is clearly a Chinese initiative and aligned with China's overall strategic geopolitical objectives.

Therefore, the EU should have a clear interest in bringing the negotiations about the EU-MERCOSUL Partnership Agreement to a successful and speedy conclusion. It would cement the organization's position as one of the key trade partners in, and with, South America in general and Brazil in particular, providing at least some counterbalance to increasing Chinese influence.

At the same time, it offers the very real prospect of a much needed economic boost to the EU at a time when it faces extreme headwinds in its own neighborhood as a result of the war in Ukraine and renewed conflict in the Middle East, which carries the very real risk of spreading. Strengthening economic ties with other regions can be beneficial as a way of mitigating these crises and their economic impact.

Equally important, however, are the political aspects of this deal. It would, at a stroke, reinforce the political and economic relevance of the EU on a global scale. It would also be a key step in the 'diversification strategy' proclaimed by EU Foreign Policy Chief Josep Borell in 2022, both in political, economic and practical terms in questions such as food and/or energy security (see below).⁴

2. For details, see https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur_en

3. See https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/brazil_en

4. The full speech by Borrell to EU Ambassadors in 2022 can be found at https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en.

Yet, the benefits of closing this deal are not only for the Europeans. Especially for this Lula-led government, successfully concluding one of the world's biggest ever trade deals would be of significant political benefit and provide a much needed boost for Lula's long-standing belief in the benefits of multilateralism. The prestige MERCOSUL would gain by closing such a deal could help the block recover long-lost political credibility and legitimacy which, if used wisely, could significantly bolster Lula's other long-standing aim of inserting the 'Global South' more firmly and sustainably into the global debates about trade and other issues.

Just as for the European Union, the successful ratification of the deal would also help mitigate the risk of becoming too dependent on one partner who is directly involved not only in currently occurring crises – for example, through its close relationship with Russia in the war in Ukraine – but also in a strategic and seemingly long-term dispute with the United States.

A strong trading relationship with the European Union, underpinned by one of the biggest trade deals in history, is therefore not only of economic benefit but can act as a mitigator of political and strategic risk in a world riven by complex crises.

b) Diversify the economic relationship between the EU and Brazil

Diversifying one's own economic relationship across the world, however, is only one part of the story. The economic relationship between the EU and Brazil should also be diversified and be put on a broader and more sustainable footing. Currently, Brazilian exports to the EU are dominated by primary products, in particular foodstuffs, beverages, and tobacco products, followed by vegetable and mineral products. The EU gets more of its agricultural imports from Brazil than from anywhere else in the world. Conversely, most EU exports to Brazil consist of machinery, chemical products and transport equipment. In other words, whilst Brazil exports primary products to the EU, it receives largely manufactured goods from it. Therefore, while there is not a huge trade deficit between the two sides, *what* they sell to, and buy from, each other is very different. This is a long-term feature of the trade relationship between the EU and Brazil and is replicated with other South and Latin American countries which, generally, are significantly dependent on commodity exports. All 12 South American countries had a level of commodity dependence greater than 60% in 2018-2019. For the majority, this share is even higher, reaching in some cases up to 80%, representing serious structural challenges for the countries of the region.⁵

5. For a detailed analysis, see <https://www.cepal.org/en/publications/68664-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-2023-structural-change>.

This has a significant impact on the relationship between the two sides, including on the political side. In simple terms, Brazil's dependence on commodity exports has made it particularly attractive for China, which is searching, globally, for access to commodities to drive its own economic development. As discussed above, this represents a strategic problem for the European Union whilst, at the same time, heightening the risk of Brazilian dependency not just on commodities that are particularly vulnerable to price fluctuations as a result of factors over which Brazil has little to no control, but also on one particular market of a country involved in strategic disputes with one of Brazil's closest and oldest political allies, the United States.

Recommendation

As such, it is both of economic and political interest to put the economic relationship between the EU and Brazil on broader and more stable footing. To do so, both sides should seek to engage more closely in several sectors that not only have the potential to grow in an economic/commercial sense, but can also help in addressing some of the political issues discussed above.

c) Be politically strategic in trade policy

Broadening the trade relationship would actually be very beneficial politically to both the EU and Brazil. Both sides could gain political leverage internationally as a result of these actions.

Firstly, finally ratifying the EU-MERCOSUL deal will give both sides more leverage on questions of international trade vis-à-vis other trading partners. Being party to one of the biggest trade deals ever agreed confers, and increases, legitimacy and power on both sides when engaging and negotiating with the rest of the world. Both sides will negotiate from a position of relative strength since the deal will increase each side's autonomy in relation to the rest of the world. Such increased autonomy is also critical in the sense that it makes it easier to walk away from bad deals and bad policies. It will increase both sides' ability to choose where, when and how to engage across the globe.

In trade terms, the EU is further down this path than Brazil, since it is already one of the three world superpowers in this sphere, particularly when it comes to regulatory matters, alongside China and the United States. For Brazil, this increased autonomy would fit in squarely with its overall historic foreign policy objectives of protecting its sovereignty and using foreign policy as a way of advancing the country's economic development.

Secondly, the question then becomes what both sides should *do* with this increased autonomy. In relation to some issues, it may be used to work together to advance particular common trade policy goals. For instance, both sides have interest in reviving the World Trade Organization not only as a forum for advancing free trade across the globe, but also as an arbiter in trade disputes and a protector of internationally agreed trade rules. Both should use their position to make a renewed push on these issues. Similarly, when it comes to trade and its rules, the EU and Brazil should use this increased autonomy to act in concert in forums like the G20.

Nevertheless, even in areas where both sides often disagree, for instance in agriculture, a functioning EU-MERCOSUL agreement would help. Disagreements would be aired within a context of increased trust and mutual knowledge about the other side's priorities and difficulties. They would also be aired within a much clearer political and institutional structure for the resolution of disagreements and disputes.

Finally, such disagreements would be aired within the context of a clear commitment by both sides to the advancement of free trade internationally. This, in view of the current international political and economic trends, could act as a powerful unifying force between the two, which, in turn, allows them to act together where and when interests align, as touched upon above.

Recommendation

In other words, it is critical that clear overarching objectives and principles are agreed and aligned as far as international trade is concerned, both in relation to trade between the EU and Brazil as well as in relation to the EU's and Brazil's trading relationship with the rest of the world.

d) Focus on useful things and sectors

This make the most of such alignment and increased international autonomy, practical actions which flow from such alignment should focus squarely on two things: areas which bring the most mutual benefit to both partners and their populations; and this leads to actions in two key areas of both practical and strategic value and which align with the strategic objectives outlined above: First, cooperation should focus on investment in the productive base of Brazil. As shown above, currently, the trade relationship between the two sides is lopsided in the sense that Brazil sells Europe raw materials and Europe sells Brazil finished products. Future actions should focus on addressing this imbalance by expanding the productive capacity and manufacturing base in Brazil. European

companies should, once again, be encouraged to produce finished goods in Brazil.

Whilst evidently a long-term process which will not show immediate results, such a move would have several benefits for both sides: for Brazil, it would mean the creation of high-quality and well-paying jobs in local communities which would feed through the local economy in areas of often severe social deprivation; as such, second, it would allow for the tackling of deeply ingrained and structural inequalities, which is a long-standing objective of both the current Brazilian government and one of the key normative objectives of the EU in its policy actions. Re-balancing the trade relationship between the two sides would allow for concrete actions to actually do something about it.

The practical impact of such rebalancing would be multiplied if such type of cooperation were to focus on strategically important economic sectors, both from a political and an economic perspective. As such, Brazil-EU cooperation could be focused on health technology, sustainable food processing technology, green energy production, as well as, for instance, the development and expansion of greener motor and car manufacturing, which will be critical sectors attracting massive investment moving into the future. Other options include the aerospace sector, which is important to Europe and Brazil, the country being home to the largest aerospace sector in the Southern Hemisphere.

To allow for such economic transformation, it is critical that our understanding of what trade relations *mean* in practice is broadened. Any re-balancing of the type suggested here requires massive commitment to, and investment in, education on, and by, both sides across all types of education. In particular, the European Union and Brazil should intensify their work on vocational education and qualifications which prepare local workforce for the kinds of jobs that would be created, be it in the production of machinery, technology development, environmentally sustainable energy production, and high-tech manufacturing.

This, in turn, also requires investment in research and development both at university and company level, i.e. by and for both the public and private sector. The EU has many such programs. They should be expanded and, at least partially, reconfigured to allow for more long-term and sustainable collaboration. Visa formalities for such types of collaborations should be simplified and speeded up, whilst they should be flexible enough to be extended, should this be required from a professional or educational point of view.

Taken together, all of this would also contribute to a virtuous cycle of cooperation and, therefore, still further political and economic autonomy. It would contribute to the diversifying of the economic relationship and its long-term sustainability. It would increase both side's resilience against external shocks and their unpredictable impact on, for instance, the commodity markets. In other words, it would be squarely in line with, and geared towards, achieving the two side's strategic objectives, as discussed above.

Finally, done right, it would allow both Brazil and the European Union to underscore their legitimacy by bringing practical benefits to local communities.

Recommendation

To make the most of such alignment and increased international autonomy, practical actions which flow from such alignment should focus squarely on two things: One, areas which bring the most mutual benefit to both partners and their populations alignment with the other strategic objectives of the partnership.

e) 'Go local', long-term and 'scale'

It is true that a lot of Brazil-EU cooperation already happens on a local or micro level. These can be educational exchanges, research collaborations or local environmental initiatives. Yet, too often, such initiatives falter in the long term due to two problems: a) their sustainability is not guaranteed. As briefly mentioned above, when financing runs out, the project often closes down; b) any positive impact does not 'scale' to have a lasting influence on the overall pattern of conditions of the problem or issue these initiatives and projects were designed to address in the first place. As such, whatever positive impact there is dissipates over time, leaving untouched the overall context within which the issues are sustained. Therefore, the issue facing Brazil and the EU in this respect is not just one of financing, but of time.

Economic development and trade, just like research, are classic examples of this problem within the context of the EU-Brazil relationship. Many collaborative research projects, for instance, are financed for three years, as happens to many local economic development projects. In simple terms, this is not enough time for initiatives to be bedded in and networked to allow for sustainability into the future. The short-term nature of such initiatives may also discourage the private sector to 'come onboard' and provide match funding precisely because the sustainability of the initiative is not guaranteed.

This, however, still does not address the problem of scaling, i.e. the persistent problem of allowing the positive results of local initiatives to influence the overall strategic pattern of the relationship. Change happens at small scales and is a localized phenomenon. As such, when it comes to strengthening the Brazil-EU trade relationship, and that relationship generating tangible benefits for local populations, it is vital that a critical mass of interactions is achieved at micro (i.e. local) level. This critical mass will, over time, have an impact on the strategic relationship.

Furthermore, such investments and initiatives need to link to the macro strategy guiding cooperation between the European Union and Brazil. In other words, there needs to be

a clear link between the strategic objectives agreed among political leaders and the actions taken 'on the ground'. Critically, this needs to include consistent messaging from the two sides when they talk and sell their measures and the benefits of their cooperation to other political actors and the public at large.

In practical terms, that means a large number of investments in small businesses and localized economic developments. It means a large number of investments in education and exchange opportunities. It means a large number of initiatives in R&D focused on the key economic sectors outlined above. It means investment in local infrastructure (energy, transport, communications etc.) so that, in a physical and logistical sense, scaling can happen. The European Union actually has a blueprint for such actions through its Industry 4.0 initiative, which seeks to incentivize start-ups and industrial transformation in areas such as new technology, information infrastructure, sustainability etc.

Whilst much of such work is not particularly glamorous, it harbors the possibility of real change not just in terms of economic development in a particular place, but also a change in the *perception* of what EU-Brazil cooperation in matters of trade is all about.

Recommendation

One concrete change with regards to encouraging local economic development of the kind outlined above would be to provide at least some initiatives with funding which matches the EU's financial perspective of seven years. It would give initiatives time to bed in, plan long term and establish a closer network which, then, allows for sustainability going forward. When it comes to initiatives to rebalance the economy this appears to be crucial to me since it allows us to observe and, where necessary adjust actions.

f)

Communication and engagement: What benefits does this trade relationship bring?

This brings us to one final point about the Brazil-EU trade relationship. Empirically, we know that an increase in trade brings tangible and measurable benefits. Yet, these benefits are often neither felt, nor perceived, by the population at large. Part of this is due to the often abstract and highly technical nature of trade negotiations, part to the fact that the results of it can be seen in big, but still relatively abstract, numbers about GDP growth or jobs created. Neither side has been able to articulate clearly what

increased trade between the EU and Brazil brings in terms of personal benefits for that vast majority of the population which is not interested in, nor follows, politics or economics with any kind of intensity or regularity.

Trade and investments in its future sustainability, along the lines outlined here, can have real benefits for real people in real local contexts. Yet, neither Brazil nor the EU spends a great deal of time investing in communicating at that level to this group of people. Instead, both sides often leave the field wide open to those who, quite legitimately and often with good cause, point out the problems of the relationship or with the particular deal currently being worked on and negotiated. In other words, the EU and Brazil, both individually and jointly, need to do a lot more to show what this trading relationship brings to ordinary people. Such communication strategy needs to be not only locally focused but also locally tailored as well. It needs to be able to link into local networks, local media and be able to respond to, and engage with, the local particularities of each area in which policies are being applied. Yet, there needs to be alignment between those locally-tailored engagements and the overall strategic objectives.

Such locally-focused strategies, applied consistently over a long period of time, can actually have a real positive political impact on both the EU and Brazil. In simple terms, this tailored engagement can help to begin to address the 'legitimacy gap' both sides often confront and help answer one of the questions put at the beginning of this report: what purpose does the EU-Brazil relationship serve and what good does cooperation between the two sides bring? Both sides need to be able to answer these questions not just on a macro level when it comes to GDP growth. They need to be able to show, and communicate, these benefits on a micro level over and over again.

As such, one of the key themes to emerge out of the discussion so far is the need to have consistency between practical engagements and cooperation at micro level with strategic objectives and actions at macro level. As we shall see, this is particularly important when it comes to the next issue area to be addressed, the environment. It is this question we will turn to now.

Recommendation

Designing communication strategy about the trade relationship that are not only locally focused but also locally tailored. It needs to be able to link into local networks, local media and be able to respond to, and engage with, the local particularities of each area in which policies are being applied.

3

Cooperation on Environmental Issues

Challenges and suggestions

a) Take the opportunity for action where and when it arises

b) Set the strategic direction now

c) Know the system, know the process, know your audience

d) Participation of industry and civil society

a) Take the opportunity for action where and when it arises

In international political terms, there has been a lot of focus on the environment over recent years due to the increasing number of climate disasters, including in Europe (such as the devastating floods in South-Western Germany in 2021). At the same time, however, there have been several governments, including in Brazil between 2019 and 2022, that have publicly doubted the existence of, and the human contribution to, climate change. So, whilst the environment has been high on the international political agenda (reflected in the attention that regular ‘climate summits’ receive in the international media), there had been some divergence concerning what that meant in practical, political terms between the European Union and Brazil. As a result, in practical terms, the environment was not a high-priority item on the EU-Brazil agenda between 2019 and 2022.

This has changed significantly with the (re-)election of President Lula in October 2022. During his campaign, as well as during his first months back in office at the start of 2023, Lula reaffirmed several times the importance of the environment in both his domestic and international agenda. As a result, there has been intense engagement from both sides in order to turn this renewed convergence of political priorities into something practical and tangible.

The first results of this renewed engagement were diplomatic. President Lula participated in the EU-CELAC summit and the G20 summit in India personally. He also welcomed the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, to Brasilia in June 2023. In these meetings and summits, the EU and Brazil engaged intensively on environmental questions.

As a result, von der Leyen, for example, announced an investment of 20m euros in the Amazon Fund⁶, alongside those of individual member States, like Germany, which had suspended their participation in the fund during Bolsonaro administration.

Yet, although such actions are welcome as a sign of mutual re-engagement, they are insufficient bearing in mind the scale and complexity of environmental challenges facing Brazil and the EU. Therefore, even though it is important that this political momentum is maintained and built upon, far more needs to be done in concrete and financial terms. The key objective must be to create a critical mass of cooperative actions and their institutional and practical arrangements, so that any future governments would think twice about undoing them. In other words, cooperation in

6. For the full statement, see https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/statement_23_3210

questions of the environment has to become 'normal', a 'policy-of-state' rather than a policy of any particular government or commission.

To do this, the practical benefits have to become quickly apparent. Payments into the Amazon fund are an important first step here, but not sufficient. Many other actions have to be taken, for instance, in the area of education for the local population. Cooperation could, and should, be much closer in the sector of public health in the region, where Brazil has renowned expertise and which the European Union should support as much as possible. Such cooperation would have significant multiplier effects to benefit the region on a broad scale, potentially across a number of policy areas.

Yet, to reap the full benefits of such actions, practically and politically, the lines of accountability to be able to see, and clearly communicate, the results of the investments in this fund need to be strengthened. Here, too, a clear and joint communications strategy is vital. Equally, the European Union should support, to a greater extent than so far, the lives of those directly impacted by environmental destruction. Emergency funding should be directed towards protecting native Amazon populations, for instance, such as the Yanomami indigenous population in the Northern Brazilian state of Roraima. Other actions may include the improvement of water quality in the Amazon, bettering the provision of health services in the region etc.

Speed here is vital, not just because of the urgency of the situation on the ground but because the political window for deepening cooperation seems to me to be very small. In 2024 there will be elections to the European Parliament, a new European Commission, as well as a new President of the European Council. 2025 will see federal elections in Germany, one of the main drivers of the EU environmental policy. In other words, the political configuration of the European side of this partnership may change very significantly in a relatively short period of time.

Recommendation

The key objective must be to create a critical mass of cooperative actions to cooperation and their institutional and practical arrangements so that any future governments would think twice about undoing them.

b) Set the strategic direction now

To be able to achieve this critical mass of concrete actions, though, intense political action is necessary. In simple terms, there is a need to set the strategic direction for environmental cooperation over the next few years. On the European side, the European Green Deal has been approved, setting climate change as the main strategic challenge for the continent and the organization over the next 20 years or so. The current Brazilian government has also moved quite significantly during 2023 to stress the importance of that issue and elevate it to near the top of its policy agenda. As such, both sides have a clear incentive to seek common ground on this question, since both have now recognized its fundamental importance.

Therefore, conversations should be taking place urgently about what that means in policy terms, including for other issue areas, such as industrial policy, research and development policy, infrastructure policy etc. The objective must be to align policy objectives and policy actions across all areas of cooperation between the two sides.

This setting of the strategic direction and objectives needs to encompass both normative and empirical aspects. In other words, both sides need to find common ground around the questions of what is the right thing to do, what is practically possible and how it could and should be done. Clear criteria need to be set, as well, to decide on actions: Should one focus on what can be done most quickly, precisely to create this critical mass of ‘success stories’ discussed above? If not, what other criteria could be used? This is vital since, culturally, the two sides are often quite a way apart on this. For the EU, it is common to frame environmental policy in very normative terms. There has also been a consistent attempt over the decades to ‘spread’ this normative approach across the world as the EU builds and deepens relationships with third parties worldwide.

Yet, whilst Brazil has some deeply normative foundations to its foreign policy, it has, at the same time, a long tradition of considering foreign policy and cooperation with third parties as a ‘pragmatic tool addressed to specific problems’, as one senior Brazilian diplomat once put it to the author in an interview in 2014. This being the case, one of the aims of setting the strategic direction for cooperation on the environment between the two sides is to find a balance between normative and practical framing, between normative and practical objectives and aims.

Politically, it should be possible to accomplish this task at this moment in time, since both sides have a clear date and event to work towards. The UN-sponsored COP-30 conference on global climate change will take place in Belém, Brazil, in 2025, and will have Brazil and the EU as two of the key participants. There is, therefore, both an opportunity and a responsibility to arrive at that conference with a coherent strategic agenda, clearly defined objectives and a pathway for action, which the two sides have time to align over the next couple of years. The summit should be used to ‘concentrate minds’, as big, set-piece political summits often do.

Recommendation

To do so, though, two issues need to be addressed: thematically-focused institutional capacity and the participation of industry and civil society. I shall address each of them in turn.

c) Know the system, know the process, know your audience

Cooperation on environmental issues between the EU and Brazil is a complex process, both politically and institutionally. On the EU side, environmental policy is an area of 'mixed competence', an area in which both the European Union itself and the member States have responsibilities. One may best describe it as a policy area which is governed at EU level by a mixture of legally binding regulation and intergovernmental cooperation. As a result, the policy process – and the interaction between the actors involved during that process – is highly complex. In very basic terms, for EU-level policy action, it encompasses the Commission, the Council of Environment Ministers from the member States as well as the European Parliament, which has carved out an important role for itself in environmental policy, and is also recognized today as a body containing a significant amount of expertise due to the long-standing engagement of some of its members with this policy area.

Yet, this complexity is added to when considering two things: first, when decisions on the environment directly impact on the economy of the EU and its member States, the European Council, which represents the Heads of Government of EU member States, often gets involved; second, member States continue to retain significant autonomy over aspects of their environmental policy at national level. Add to this that member States have different political systems and constitutional structures – some are highly centralized, others federal and/or highly decentralized – and one ends up with a multi-tiered and multi-layered system of environmental policy-making, which is difficult to understand at the best of times. For instance, in Germany, states tend to have a minister for the Environment *in addition to* the Federal Minister for the Environment. It has been an often-remarked fact in commentary on the EU-MERCOSUL negotiations that there seemed to be confusion on the part of the South American side about how environmental policy in the EU is made and who makes it.

Yet, this confusion often works both ways. In Brazil, too, environmental policy is a multi-layered process involving the federal and state governments, federal agencies with sometimes considerable autonomy and local authorities.

The consequence of this complexity is that cooperation and coordination between the EU and Brazil are often done in an incoherent manner, which ignores important actors at State and local level. Therefore, critical local knowledge about the particularities of local circumstances is being ignored, with a negative impact on both the quality of the policy-making process and the chances of successful policy-implementation.

As such, one key task is to facilitate knowledge about how the other side works. This sounds trivial but is actually really practical and important. Knowing who does what, and who *can* do what in relation to a particular issue, will avoid costly delays, misunderstandings and the unnecessary burning of political capital clearing up these misunderstandings. Here, civil society, academia and others should have a key role to play (see below).

Finally in this respect, there needs to be much broader engagement with public opinion. There are clearly differences between the two sides not just in the relative importance of environmental issues as a guide for policy action, but also in the way this influences political decisions. For instance, EU negotiations with the United States over a Free Trade Agreement were abandoned after significant public backlash over the mere possibility of U.S. products subject to lower environmental standards being allowed into the European Market. Equally, there is considerable public unease in Europe about the EU-MERCOSUL deal precisely over environmental concerns, particularly as it pertains to the protection of the Amazon rainforest.⁷ Whilst one might not agree with these concerns, it is vital to acknowledge them in order to understand, for instance, EU sensitivity about this issue in any negotiations and mitigate their impact during such deals. Similarly, it is vital for the EU to understand national sensibilities in Brazil with regards to questions of sovereignty over the Amazon, as well as concerns about economic development, historically one of the key aims of Brazilian foreign policy.

Recommendation

There needs to be mutual learning about the other side's political system and processes and public priorities. This mutual learning should be incorporated into the structures for permanent dialogue between the European Union and Brazil.

7. See *European Public Opinion on Mercosur, Deforestation and Climate Financing* (Oslo: Rainforest Foundation Norway), 2021.

d) Participation of industry and civil society

One of the most consistent complaints from actors outside the immediate political leadership in Brazil and the EU as to environmental policy is the, in their view, insufficient involvement and representation of civil society and industry in the development of environmental policy and the drive towards an environmentally sustainable economic transition. Not only do these actors bring different perspectives which can, and often do, lead to better policy and policy outcomes, but they also bring specialist and local knowledge that can be invaluable to make policy tailored to different local needs.

Critically, especially in questions of the environment, civil society is often a key actor in the *implementation* of policy or, with increasing frequency, in response to environmental disasters and crises. In other words, they sit right at the interface of what EU-Brazil cooperation on the environment is often about: the mitigation of crises and longer-term policies to achieve environmental sustainability.

This being the case, it should be a priority for the EU and Brazil to set up structures for permanent dialogue specifically on the environment which has permanent places, in the plural, for representatives of civil society and industry. This is not only vital for the practical chances of developing good policies with a good chance of successful implementation, it is also important in normative terms: it brings policy-making closer to those people most immediately impacted upon by them and increases the legitimacy of those policies in the eyes of the population. As such, it is vital both in a practical and in a normative sense as well.

It is, of course, true that some dialogue involving these sectors is already occurring. Events like the 2025 COP 30 in Belém are very useful as a chance to bring different perspectives into the policy discussion. Yet, such events are often snapshots. What is needed is a permanent institutional and political structure that can address, over a longer period of time, key questions regarding EU-Brazil cooperation on the environment. Such questions may include, but are not limited to:

- What can each side learn from the other when it comes to local success stories of environmental sustainability or, for that matter, crisis preparedness and response?
- What do these local experiences mean for strategic initiatives on regional and/or national level?
- What, concretely, can be done to facilitate and embed such lessons for policy development of the two sides?

Obviously many other questions could and should be asked. Key is to establish an institutionalized, broad and permanent dialogue which aims at three interdependent issues of the current state of the cooperation in an area of vital importance for the

bilateral relationship, identify obstacles to a coherent, effective and sustainable cooperation in the long term and devise concrete and achievable actions to address these obstacles so as to increase the coherence of the relationship.

Once again, the fact that the 2025 Climate Conference will occur in Brazil should be useful to focus minds in this respect. It provides both the urgency, but also the opportunity, to demonstrate the potential of the cooperation of two partners that have much to offer the world when it comes to addressing complex environmental problems.

Recommendation

Creation of permanent structures of dialogue on thematic lines with the active, and permanent, participation of civil society and industry.

4

Cooperation in Energy Security

Challenges and suggestions

-
- a) Maintain current progress towards clean energy

 - b) De-centralize energy investment

 - c) Focus on social justice

 - d) Communication and consistent messaging

a) Maintain current progress towards clean energy

Energy security, for the last 20 years or so, has been very closely linked to questions of environmental sustainability and climate change. From the early 2000s, the search for renewable energy sources, to substitute fossil fuels, has grown considerably, an accelerated trend as a result of the full-scale Russian invasion of Ukraine, which exposed in glaring form the dependence several EU member States still had on Russian energy, in the form of oil and gas. There was, hence, considerable political pressure on EU member States to develop an energy matrix which was both environmentally sustainable in the long-term and did not help finance Russia's invasion of Ukraine in the short-term.

It is fair to say that the Ukraine war has accelerated the diversification of the EU's energy mix. According to 'Energy Monitor' in 2022, just over one fifth of European energy was generated through wind and solar power.⁸ Taking nuclear and hydro power into consideration, in 2022, more than half of Europe's energy was generated from non-fossil fuel sources. This trend was set to continue in 2023.⁹ In other words, the crisis in Ukraine has fostered a significant and quick change in the EU's approach to energy security.

In doing so, the EU has actually become more like Brazil when it comes to its approach to energy security. Brazil is world-leading in having an energy matrix where more than half of its energy needs are met using renewable sources, particularly hydro and wind power.¹⁰ In other words, there is a significant process of convergence occurring between the two sides. In fact, as shown at the beginning of this section, the quantity of clean energy generated in the world as a whole has increased significantly over the last 15 years or so.

The key challenge now is to maintain this trajectory towards the generation of more clean energy and accelerate it. This is particularly urgent in light of the ever-increasing number of extreme climate events, evidenced once again just this year by the significant reduction of rainfall in the Amazon region of Brazil.¹¹ As such, one of the key challenges is access to readily-available financing. Whilst there has been some progress on the part of institutions such as the World Bank and the IMF in respect of 'green finance', there is room for this to improve.

Such financing should specifically focus on three things: it should help increase the capacity to generate energy from clean energy sources such as sun, wind and hydro; it should be used to invest in infrastructure which allows for the efficient and wide

8. For the full report and figures, see <https://www.energymonitor.ai/tech/renewables/europe-renewables-in-2022-in-five-charts-and-what-to-expect-in-2023/>

9. For the full report and figures, see <https://ember-climate.org/>

10. For details, see <https://www.iea.org/countries/brazil>

11. For details, see <https://reliefweb.int/report/brazil/unicef-brazil-humanitarian-situation-report-no-2-amazon-drought-22-november-2023>.

distribution of this clean energy as well as its storage; and it should focus on the production of energy-efficient products, particularly cars and household appliances.

With its policy-focus on climate change as one of the main policy challenges during the next few decades, the EU should assume a more prominent role in supporting accelerating this transition. That should mean an increase in financing such measures in Brazil over a number of years. They should be aligned with the EU's financial perspectives of seven years, so that projects to help this transition can bed down and be sustainable over the long term. It has also to be done across all levels of the State and government. Energy cooperation has to be nurtured and expanded not just at the level of the central EU institutions and the Brazilian federal government, but with states and municipal administrations as well.

b) De-centralize energy investment

Yet, massive, one-off investments in huge infrastructure projects – be they related to energy or other areas such as transport – carry enormous risks. Key amongst them is that they simply do not get finished after consuming large amounts of time and money. Corruption is also a problem in this respect.

This being the case, energy investment should be decentralized. The European Union, within the context of its work on this issue in and with Brazil, should be intensifying its interactions with, and financing of, projects for clean energy generation at sub-national level, particularly with states. Here, for instance, the states of the Northeast of Brazil should be key partners for the European Union. Firstly, states like Ceará already have a good track record of investing in the generation of clean energy. Politically, therefore, the EU would be pushing at an open door. Secondly, these states, simply due to their geographic location, have access to clean sources of energy in abundance, whether wind or tidal waves, to name but two examples (see also below). All it needs therefore is capital and political will to turn this region into a major supplier of clean energy for Brazil. With relatively little investment, then, significant impact could be generated.

This impact would not only be practical, in the sense that the proportion of clean energy produced in Brazil would increase, it would also be politically important. Brazil already has a comparatively diverse energy matrix. By accelerating investment in the diversification of this matrix, and do so in the run-up to a major climate summit to be held in Brazil, the country could assume a political leadership role on this issue, something it has not really done so far.

The key is to use localized investments in order to generate a multiplier effect, both in

the practical sense of generating more clean energy, and the political and social sense of ‘normalizing’ this change, showing not only that it is necessary but that it can be achieved without causing major disruption. Showing quick results here is hugely important and beneficial in generating and incubating changes of behavior and, thereby, allowing for the ‘scaling’ and spreading of positive results throughout the political and social system as a whole across all levels.

Further to this line of argument, specialists have pointed out that Brazil has a lot of existing, but as yet untapped, potential clean energy sources. For instance, during an event by CEBRI in 2023, some experts argued that the country could use a lot of biomasses for energy generation, more than 90% of which is currently not used for such purposes.

In other words, if done right, there is the potential in Brazil to generate a lot of practical success as far as clean energy generation is concerned over a relatively short period of time. That, in turn, can help in permanently altering the political narrative around alternative, green energy, helping to change the pattern which has underpinned the debate around this topic for a long time, addressing the ‘false choice’ between energy security and the green energy transformation.

Recommendation

Strong focus on local clean energy projects and investments, in close collaboration with sub-national governments and actors, including civil society and industry.

c) Focus on social justice

The achievement of the mentioned above could have a significant and positive impact with regards to regional and social inequalities in Brazil. Fact is that, when it comes to the green energy transition, regions that are traditionally ‘left behind’ economically in Brazil could lead and, in some cases, are already leading the way. The Northeast and Northern regions of Brazil, as shown above, have huge potential as a major supplier of green energy. This, in turn, could create a large number of high-skill, well-paying and sustainable jobs in regions that suffer from significant structural weaknesses in economic and social terms.

As such, the green energy transformation could actually have a much broader impact on social and economic development. As numerous analysts have pointed out, any

large-scale transformation of the energy sector, as well as the environment as a whole, cannot be undertaken in isolation. Issues are closely interconnected, interdependent and, as such, have to be addressed in a holistic manner. The energy transformation has to be undertaken with the consent of local communities, in conjunction with local and national industry as well as other stakeholders. It has to be undertaken with a view to reduce inequality and increase local 'buy-in'. Since different areas are also impacted differently by such a transformation, locally-tailored solutions and initiatives are critical. A 'one-size-fits-all' approach to energy transformation will not only not work, it will actually be counterproductive since it will actively increase local resistance.

The EU and Brazil currently have a window of opportunities to push the energy-transformation agenda along. The political leadership of the EU and Brazil are (currently) aligned in recognizing the importance of such transformation. It is highly likely that such an alignment will not last, particularly if a concerted effort to address energy transformation does lead to more social inequality. As a result, it is absolutely vital that actions taken during this period of alignment address energy transformation from within the context of economic opportunity, as outlined above, and with social justice in mind.

Recommendation

Instigate and support projects which have a positive multiplier effect within local communities that can also address questions of social justice and equality.

d) Communication and consistent messaging

To be able to do practical work on energy transformation with social justice in mind, it is critical that there are permanent structures and processes in place for the exchange of expertise and best practice. As mentioned, there are enormous areas of mutual interests and benefits between the EU and Brazil when it comes to energy: access to clean energy sources, long-term experience in utilizing such resources, technical know-how, access to capital, political clout and influence etc.

The question then becomes how these advantages can be used to promote energy transformation regionally and globally, both in a practical and political sense. As such, the EU and Brazil should prepare now for showcasing their expertise in this area at forthcoming international political summits, be it at the G20, the UN General Assembly, the forthcoming COP in Belém, as well as in other forums that may not be directly

concerned with energy but whose issues are connected to it. These include meetings around international trade, trade deal negotiations and cooperation in response to disasters etc. The EU and Brazil should develop what political communication strategists call a 'grid' about where, when and how to push the message on energy transformation and their respective expertise in addressing this challenge.

As mentioned above, the political window for such a strategy may well be relatively small. Recent elections in EU countries have brought mixed results in terms of keeping energy transformation at, or near, the top of the political agenda. The current Lula government, for its part, is already almost one year through its mandate and, within the next 18 months or so, attention will almost certainly turn to whether Lula should seek a second consecutive mandate or he should be replaced by somebody younger for the 2026 elections. Therefore, it is vital that such a strategy is implemented right now. The EU and Brazil have to aim towards embedding energy transformation as an irreversible process within the next 18 months or so. Therefore, apart from a consistent, and persistent, message, it is vital that concrete results are visible, albeit at local level, that can be 'sold' to a skeptical and often disengaged public.

This, in fact, becomes particularly important if the causes that brought energy security up the political agenda persist – such as the full-scale Russian invasion of Ukraine in February 2022. It is highly likely, for instance, that the war in Ukraine will drag on, quite possibly beyond even 2024. It is highly likely that not every European winter will be as mild as that of 2022/23, which resulted in public opinion remaining largely supportive of EU support for Ukraine. It is highly likely that the political climate in Brazil will become more volatile as the country moves towards the next presidential and congressional elections.

There is, hence, no time to waste. Any chance of successful cooperation between the EU and Brazil as it pertains to the green energy transformation depends on the groundwork being done now. Any hesitation could derail any such chances for a long time.

Recommendation

Develop a joint communication strategy with clear focus on practical benefits for population. Link this strategy to COP 30 in Belém, with emphasis on local benefits and economic opportunities.

Conclusions

Taking the four areas discussed above together, what are the general conclusions one can draw about the state of relations between Brazil and the European Union? From the above, I believe four broad themes can be identified:

Objective	Action
Get to know each other again	Define broad areas of common interests
Permanent dialogue between European Union and Brazil	Revitalize and reform political and institutional structures at diplomatic level and below to facilitate permanent dialogue
Quick results with clear benefits for the local population	Decentralize political and practical action.
Broader and more inclusive relationship	Clear role for, and participation of, civil society and industry in policy-making and execution

First, there is a need to get to know each other again. In concrete terms, this means being aware of, engaging with and responding to the political priorities of the other side. The last 15 years of almost permanent crisis have led to an estrangement and inward turn, politically speaking, by both the European Union and Brazil. It is critical that this trend be reversed. There needs to be concrete and constant engagement between the two sides to know what each one is thinking and where each one is going to. What are the priorities for each?

Out of this, one can establish broad areas of common interests within which concrete political and practical action can be developed. In this report, we have established three such areas: international trade, environment, and energy security. Both sides have a clear interest in addressing these issues both bilaterally and within the framework of a stable international political system, the preservation of which both sides should work hard to achieve.

Second, there needs to be permanent dialogue between the European Union and Brazil on their priority areas. This dialogue needs to occur through a robust institutional and political framework and needs to encompass all levels, from the international to the national, the regional and local level.

As argued, there is often intense and important work going on between the EU, the Brazilian State and civil society, often at local level. Yet, too often, there is a disconnection between this work 'on the ground' and the strategic partnership at macro level. As such, it is vital that structures for political dialogue encompass all these levels, so that there can be consistency in policies as well as the possibility of scaling successful initiatives between the micro and the macro level. This also includes the need for a coordinated communication strategy between the two sides that can clear 'sell' a consistent message about the objectives and the benefits of a strong EU-Brazil relationship.

Third, and linked to the above, practical action needs to be concrete, quick and show clear benefits for the local population. As such, action needs to be decentralized. This is crucial in terms of the political legitimacy of the partnership, but also in terms of reinforcing the strategic objectives of the partnership, such as energy security. Critically, therefore, the practical actions 'on the ground' can and should align with the strategic objectives, something that has not always been the case over recent years. Funding projects and initiatives should be decided with this in mind. This also addresses the issue of scaling discussed above. For this to work, it is important that these practical actions are numerous enough to make a difference also in the *perception* of the benefits of the EU-Brazil partnership. A critical mass of successful stories can impact significantly the relationship as a whole.

Forth, in order to be able to achieve this alignment, the EU-Brazil relationship needs to be much more inclusive, with civil society and industry key actors. On the one hand, these actors can provide expertise and knowledge. They interact with local people much more than diplomats. They know what happens 'on the ground'. On the other, they can be crucial partners in the execution and sustainability of projects and political actions over time. They are also the ones who often stand to benefit directly from such actions and pass them on to their local community, for instance, through the creation of new jobs. Politically, including these sectors more prominently in their actions, they can serve as amplifiers for both the practical and strategic benefits of the EU-Brazil relationship.

Taken together, these actions should help to reanimate a long-standing and important relationship between two partners who have much to contribute to addressing today's complex global challenges in a time of permanent crisis. They should also help to increase the coherence of this relationship in political and practical terms, with closer alignment between the different political levels and between the practical actions undertaken 'on the ground' and the political strategy pursued at macro level. Yet, time is pressing: the political window for strengthening the EU-Brasil partnership may well be very small. Speed is the essence so that the undoubted benefits of a strengthened partnership can be in place before 'events' and further crises have a chance to erode them once again.





BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

www.cebri.org

#1 Think tank
Brazil

#2 Think tank
South and Central America

*University of Pennsylvania's Think Tanks
and Civil Societies Program*

THINKING
DIALOGUING
DISSEMINATING
INFLUENCING

The Brazilian Center for International Relations (CEBRI) is an independent, nonprofit think tank that, since 1998, has dedicated itself to promoting policy-oriented discussions on agendas of national interest and Brazil's international engagement competitively and strategically.

Based in Rio de Janeiro, CEBRI is recognized nationally and internationally as a platform to analyze, develop, and coordinate pragmatic and innovative solutions. Founded by renowned national leaders, the Board of Trustees is a fundamental part of CEBRI's nonpartisan, diverse, and pluralistic network, composed of experts in various fields of activities and schools of thought.

More than 100 members believe in and promote our mission to influence policy-oriented and high-level discussions on international relations and public policies. Besides individual members and diplomatic representatives from various countries, CEBRI's Advisory Board includes companies from the economy's leading sectors.

Boards

Chairman

José Pio Borges

Emeriti Chairman

Fernando Henrique Cardoso

Vice Chairmen

José Alfredo Graça Lima

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Founders

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Daniel Klabin

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

Marcus Vinicius Pradini de Moraes

Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga

Roberto Teixeira da Costa

Eliezer Batista da Silva (in memoriam)

Luciano Martins de Almeida (in memoriam)

Luiz Felipe Palmeira Lampreia (in memoriam)

Luiz Olavo Baptista (in memoriam)

Sebastião do Rego Barros Netto (in memoriam)

Walter Moreira Salles (in memoriam)

Vice Chairmen Emeriti

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Trustees Emeriti

Izabella Teixeira

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Rubens Ricupero

Winston Fritsch

CEO

Julia Dias Leite

Board of Trustees

Ana Toni

André Clark

André Correa do Lago

André Lara Resende

Armando Mariante

Arminio Fraga

Clarissa Lins

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Francisco Müssnich

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Marcos Galvão

Marcos Jank

Maria Luiza Ribeiro Viotti

Paulo Hartung

Pedro Henrique Mariani

Renato Galvão Flôres Junior

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Tomas Zinner

Vitor Hallack

International Board

Albert Fishlow

Alfredo Valladão

Antonio Patriota

Felix Peña

Flávio Damico

Hussein Kalout

Ivan Sandra

Jackson Schneider

Joaquim Levy

Leslie Bethell

Marcos Caramuru

Monica de Bolle

Paolo Bruni

Sebastião Salgado

Victor do Prado

Senior Fellows

Abrão Neto	Igor Rocha	Monica Herz
Adriano Proença	José Mário Antunes	Mônica Sodré
Ana Célia Castro	José Roberto Afonso	Patrícia Campos Mello
Ana Paula Tostes	Kai Lehmann	Paulo Sergio Melo de Carvalho
André Soares	Larissa Wachholz	Pedro da Motta Veiga
Andrea Hoffmann	Leandro Rothmuller	Philip Yang
Benoni Belli	Leila Sterenberg	Rafaela Guedes
Carlos Milani	Leonardo Burlamaqui	Ricardo Ramos
Carlos Pereira	Lia Valls Pereira	Ricardo Sennes
Daniela Lerda	Lourival Sant'anna	Rogério Studart
Denise Nogueira Gregory	Maria Hermínia Tavares de Almeida	Ronaldo Carmona
Diego Bonomo	Maria Netto	Sandra Rios
Evangelina Seiler	Marianna Albuquerque	Sergio Gusmão Suchodolski
Fabrizio Sardelli Panzini	Mário Ripper	Tatiana Rosito
Fernanda Magnotta	Matias Spektor	Vera Thorstensen
Francisco Gaetani	Miguel Correa do Lago	

Members

ABEEólica	Embaixada da Austrália	Museu do Amanhã
Aegea	Embaixada da China no Brasil	Neoenergia
Alterra	Embaixada da Suíça	Origem Energia
Amazon Web Services (AWS)	Embaixada do Reino Unido	PATRI
BASF	Embraer	Petrobras
Banco Bocom BBM	ENEVA	Pinheiro Neto Advogados
Bayer	ENGIE Brasil	Prefeitura do Rio de Janeiro
BMA Advogados	Equinor	Prefeitura de São Paulo
BNDES	Etel Design	Promon Engenharia
bp	ExxonMobil	Prumo Logística
BRF	Furnas	Sanofi
Brookfield Brasil	Galp	Shell
CCCC/Concremat	Grupo Ultra	Siemens
Citi	Huawei	Siemens Energy
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro	IBÁ	SPIC Brasil
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro	IBRAM	State Grid
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro	Instituto Clima e Sociedade	Suzano
Dynamo	Itaú Unibanco	Syngenta
EDP	Klabin	TotalEnergies
Eletrobras	Lorinvest	Vale
	Machado Meyer	Veirano Advogados
	Microsoft	Vinci Partners

CEBRI Team

Direction

CEO

Julia Dias Leite

Director of Projects

Luciana Gama Muniz

Director of Management
and Planning

Ana Paula Marotte

Academic Director

Feliciano Guimarães

Director of External Affairs,
Fundraising, Communications
and Events

Lucas Dib

Projects

Projects Deputy Director

Léa Reichert

Project Coordinators

Beatriz Pfeifer

Davi Bonela

Gustavo Bezerra

Marianna Jardim

Thais Jesinski Batista

Project Assistant

Catarina Werlang

Daniel Fontes

Intern

Felipe Cristovam

Lucca Lattanzi

T20 Executive Manager

Karen Daylac

T20 Intern

Joana Silva Oliveira de Araujo

External Affairs

Deputy Director of External
Affairs

Fernanda Araripe

Deputy Director of External
Affairs

Pedro Francisco Vormittag

External Affairs Assistant

Mayara Néris

Communications and Events

Events and Communication
Deputy Director

Caio Vidal

Communication and
Marketing Manager

Gabriella Cavalcanti

Events Coordinator

Isabella Ávila

Editorial Coordinator of
CEBRI-Journal

Bruno Zilli

Communication Editor and
Writer

Gustavo Cascon

Events Analyst

Julia Cordeiro

Communication Analyst

Beatriz Andrade

Events Analyst

Vitória de Faria Ribeiro

Special Projects Assistant

Luis Felipe Herdy

CEBRI-Journal Editorial Trainee

Victoria Corrêa do Lago

Communication Intern

Alice Nascimento

Events Intern

Sofia Mariani

Giulia Novais

Institutional Relations

Institutional Relations
Manager

Nana Villa Verde

Executive Secretary

Patricia Burlamaqui

Administrative and Financial

Administrative-Financial
Manager

Fernanda Sancier

Human Resource

Administrative Coordinator

Marcele Reis

IT Coordinator

Eduardo Pich

Financial Coordinator

Gustavo Leal

General Services Assistant

Vânia Souza

COOPERAÇÃO BRASIL-EUROPA
NO CONTEXTO INTERNACIONAL ATUAL

BRAZIL-EUROPE COOPERATION
IN THE INTERNATIONAL CONTEXT

CEBRI

Centro Brasileiro de Relações Internacionais
Brazilian Center for International Relations

Rua Marquês de São Vicente, 336 Gávea
Rio de Janeiro – RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

cebri@cebri.org.br

www.cebri.org

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

zentrale@kas.de

www.kas.de