



Universidades Lusíada

Prado, Isabella Duarte, 1991-

Tavares, João António de Mendonça Vieira Lopes, 1991-

Pontes, João Nuno Marques de Oliveira, 1992-

Barbosa, João Paulo Ramos, 1992-

Dias, João Pedro Pereira Ferreira, 1992-

Santos, Stefano Sousa , 1992-

As relações União Europeia – Mercado Comum do Sul

<http://hdl.handle.net/11067/3559>

<https://doi.org/10.34628/m67r-0m32>

Metadata

Issue Date 2016

Abstract O presente trabalho encontra-se subordinado ao tema: «As relações União Europeia-Mercado Comum do Sul». O objectivo da presente investigação é esclarecer a possibilidade de se verificar um acordo de associação inter-regional entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul, visando igualmente analisar alternativas ao mesmo no âmbito de uma parceria entre União Europeia e Brasil. Procuramos da mesma forma perceber, qual o papel que Portugal poderá vir a exercer no desenrolar das negociações, p...

This present work is entitled: «As relações União Europeia-Mercado Comum do Sul». The purpose of this research is to clarify the possibility to verify an interregional association agreement between the European Union and the Southern Common Market, also aiming to examine alternatives to it through a partnership between the European Union and Brazil. At the same time we seek to perceive what role Portugal can play in the development of the negotiations and helping to promote a future agreement be...

Keywords Mercosul - Relações externas, Países da União Europeia - Relações externas - América do Sul, América do Sul - Relações externas - Países da União Europeia

Type article

Peer Reviewed yes

Collections [ULL-FCHS] LPIS, n. 13-14 (2016)

This page was automatically generated in 2022-07-22T04:31:30Z with information provided by the Repository

AS RELAÇÕES UNIÃO EUROPEIA - - MERCADO COMUM DO SUL

**Isabella Duarte Prado
João António de Mendonça Vieira Lopes Tavares
João Nuno Marques de Oliveira Pontes
João Paulo Ramos Barbosa
João Pedro Pereira Ferreira Dias
Stefano Sousa dos Santos**

Breve nota introdutória

O trabalho que agora se publica foi oralmente apresentado, no âmbito da visita de estudo que os autores – estudantes finalistas e de mestrado de Relações Internacionais, da Universidade Lusíada - Norte (Porto), realizaram ao Parlamento Europeu, nos dias 6, 7 e 8 de Abril de 2016, a convite do eurodeputado Francisco Assis. A sua originária versão sofreu algumas alterações, tendo em vista a sua publicação no presente número da revista “Política Internacional e Segurança”, no seguimento do repto que nos foi lançado pelo seu Director, o Professor Doutor José Francisco Pavia.

As análises que fazemos foram ainda enriquecidas pelo Prefácio do Dr. Francisco Assis, que gentilmente aceitou associar o seu nome à reflexão que entendemos fazer. Resta-nos esperar que este nosso contributo, demonstrativo de uma parte do trabalho que desenvolvemos no âmbito do estudo que vimos dedicando às Relações Internacionais, possa ser útil a quantos sobre esta temática se debruçam.

Resumo: O presente trabalho encontra-se subordinado ao tema: «*As relações União Europeia-Mercado Comum do Sul*». O objectivo da presente investigação é esclarecer a possibilidade de se verificar um acordo de associação inter-regional entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul, visando igualmente analisar alternativas ao mesmo no âmbito de uma parceria entre União Europeia e Brasil. Procuramos da mesma forma perceber, qual o papel que Portugal poderá vir a exercer no desenrolar das negociações, por via a promover um futuro acordo entre as partes supramencionadas. A nossa investigação permitiu-nos concluir que dificilmente assistiremos a um desfecho positivo no âmbito do acordo de associação inter-regional, sendo que a alternativa mais forte será um acordo de preferência entre a União Europeia e o Brasil, num contexto em que Portugal poderá desempenhar um papel marginal.

Palavras-chave: União Europeia, Mercado Comum do Sul, Acordo de Associação Inter-regional, Brasil, Portugal.

Abstract: This present work is entitled: «*As relações União Europeia-Mercado Comum do Sul*». The purpose of this research is to clarify the possibility to verify an interregional association agreement between the European Union and the Southern Common Market, also aiming to examine alternatives to it through a partnership between the European Union and Brazil. At the same time we seek to perceive what role Portugal can play in the development of the negotiations and helping to promote a future agreement between those mentioned parties. Our investigation allowed us to conclude that hardly will be seen a positive outcome for a interregional association agreement, with the strongest alternative being a preferential agreement between the European Union and Brazil, in a context where Portugal may play a marginal role.

Keywords: European Union, Southern Common Market, Interregional Association Agreement, Brazil, Portugal.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
CE - Comunidade Europeia
CPLP - Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CMC - Conselho do Mercado Comum
EUA - Estados Unidos da América
FCES - Fórum Consultivo Económico-Social
GMC - Grupo Mercado Comum
INE - Instituto Nacional de Estatística
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
OI - Organização(ões) Internacional(ais)
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Política Agrícola Comum
PE - Política Externa
PEC - Pauta Externa Comum
SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul
TTIP - *Transatlantic Trade and Investment Partnership*
UE - União Europeia

1. INTRODUÇÃO

O trabalho que hoje apresentamos encontra-se subordinado ao tema «*As relações União Europeia-Mercado Comum do Sul*» e pretende evidenciar-se como um contributo à análise e compreensão dos fenómenos que subjazem as iniciativas políticas e económicas que norteiam a ligação entre estes dois blocos regionais.

O sistema internacional de hoje ainda procura estabilizar a sua configuração empírica após a implosão da União Soviética. Para alguns autores, a inexistência de um concerto entre nações que lidasse com as mudanças consignadas na estrutura do sistema internacional, como se verifica nos pretéritos exemplos da Paz de Vestefália (1648), do Congresso de Viena (1815), ou mais recentemente das conferências de Potsdam e Yalta (1945) onde os vencedores, muitas vezes ao lado dos vencidos, delinearão os princípios norteadores da nova ordem mundial, assim como a definição de novos equilíbrios de poder (Nogueira, 1992).

Contudo, o fim da guerra fria destaca-se, terminantemente, por essa ausência de concertação internacional, sendo que o mais próximo que se obteve foi a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa/Conferência de Helsínquia (1975), que sustentou o término da era bipolar (Idem, 1992).

Assim, os acontecimentos internacionais de 1991 acabariam por originar um momento unipolar, a despeito do qual muitos académicos acreditam tratar-se de uma fase de transição com tendência a evoluir para uma ordem multipolar, onde o poder assume várias formas e encontra-se espalhado por vários pontos do globo (Moreira, 2013). Desta feita, ao que nos é possível observar, as principais características desta nova ordem mundial são: a globalização, a interdependência e a anarquia internacional.

A globalização como fenómeno político, económico e social obteve um impulso decisivo com a projecção dos milagres da técnica e das novas tecnologias de informação que permitiram encurtar as distâncias vitais entre povos e culturas, conduzindo a uma interdependência complexa entre os Estados, onde uma acção em qualquer parte do mundo pode acarretar consequências nos seus antípodas geográficos, consoante a sensibilidade ou vulnerabilidade de cada unidade política. Não obstante, a característica mais marcante do sistema internacional continua a ser, na conspexção de Kenneth Waltz, a anarquia internacional. Deste modo, ausência de um governo internacional e o bloqueio aristocrático nas Nações Unidas deixam antever uma ordem internacional tipificada do ponto de vista normativo – demo-liberalismo, direito internacional e multilateralismo –

mas sem um verdadeiro directório internacional que seja capaz de estratificar a estrutura do sistema, que permanece essencialmente anárquica, imperando a disputa pelo poder e os equilíbrios que se estabelecem entre médias potências a nível regional, visto que ainda são os EUA, *onshore* ou *offshore*, a única potência verdadeiramente capaz de projectar poder a nível global (Waltz, 2000).

Ainda assim, e segundo Alexander Wendt, *a anarquia é o que os Estados fazem dela*. E neste contexto, Tiago Moreira de Sá (Sá, 2015) vem chamar à atenção para o facto de existirem formas de combater as características anárquicas do sistema internacional, não mudando a sua essência mas alterando a sua configuração a nível sub-sistémico. Isto é, pela forma como as unidades em interacção agem e reagem entre si, por exemplo, no plano regional.

Desta feita, é de acordo com a vontade/necessidade dos Estados em cooperar que surge o multilateralismo e se revela a importância dos *fora* internacionais para facilitar entendimentos internacionais e permitir que os Estados se obriguem a aceitar regras definidas internacionalmente ou, como no caso das construções regionais como a União Europeia, delegando funções de soberania em entidades supranacionais, dirimindo a permanência da anarquia nos sub-sistemas internacionais.

Assim sendo, o regionalismo, ou a organização do mundo em blocos regionais, surge como uma etapa quase-reguladora dos três fenómenos acima elencados e que caracterizam a nossa ordem internacional. Não se sabe, contudo, se significará uma etapa transitória a uma futura mundialização ou um caminho alternativo à globalização política e económica a ser trilhado.

Neste contexto, é possível verificar que experiências a nível regional têm despontado um pouco por todo mundo, ainda que sob diferentes fases ou objectivos de integração regional - em virtude de um paradigma ainda marcadamente centrado nos Estados como principais actores internacionais - em que o exemplo mais evidente é a União Europeia como construção política pós-contemporânea, seguida do Mercado Comum do Sul, que naquela se inspirou em matéria de modelo político-jurídico e mesmo económico. São, pois, as relações entre estes dois blocos regionais que hoje nos propomos a analisar.

Todavia, muitas dúvidas pairam sobre o parco desenvolvimento a nível institucional no Cone Sul o que permite levantar questões sobre a sua viabilidade e evolução no futuro e, ulteriormente, nos conduz a reflexões sobre novos caminhos a percorrer (Souto Maior, 2004).

Desta forma, para melhor desenvolvermos esta investigação, conduzi-la-emos no sentido de responder a uma questão principal: «*Será viável, num futuro próximo, um acordo de associação inter-regional entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul?*».

Para nos ajudar a alcançar uma resposta à interrogação supra mencionada elaboramos três questões secundárias: «*Quais as razões para um possível sucesso ou insucesso das negociações entre os dois blocos regionais?*»; «*Que alternativas podem existir, no seio da América do Sul ao malogro das rodadas negociais entre a União*

Europeia e o Mercado Comum do Sul?»; «Que papel poderá ter Portugal num contexto de cooperação inter-regional ou alternativo?».

Para o efeito desta investigação dividiremos este trabalho em três partes sendo que a primeira caberá à definição sintética do Mercado Comum do Sul e seu historial de negociações com o seu congénere europeu, além de questões institucionais, políticas e económicas limitadoras. Em segundo lugar, abordaremos a problemática da importância do Brasil como actor vital à concretização do projecto de integração no Cone Sul, passando um olhar pela sua estrutura económica e uma análise à sua política externa. Por fim, procuramos perceber de que forma pode Portugal ter impacto nas relações entre as duas organizações internacionais e, por outro lado, se pode contribuir para a construção de uma alternativa política e económica.

2. O MERCADO COMUM DO SUL

O MERCOSUL é uma organização regional com carácter de cooperação, em razão da sua morfologia marcadamente intergovernamental¹, que aspira a criar um mercado comum² na América do Sul. Desta feita, esta organização internacional (OI) constituída na base do entendimento³ entre duas potências

¹ Assinale-se a seguinte estrutura institucional: Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior da organização de carácter político e legislativo ao qual compete velar pela cumprimento do Tratado de Assunção e seus protocolos, formular políticas conducentes à formação de um mercado comum, exercer a personalidade jurídica da organização de celebrar negociar e assinar tratados em nome do MERCOSUL com países terceiros e OI (Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I, Secção I, artigos 3 a 9); Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo coordenado por Ministros das Relações Exteriores, competindo-lhe, entre outras valências, propor projectos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum, negociar sob mandato do CMC acordos internacionais (Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I, Secção II, artigos 10 a 15); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) resume as suas funções essencialmente a assistir o GMC, velar pela aplicação dos “instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio” e “tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes” (Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I, Secção III, artigos 16 a 21); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), desde 2006 chamada de Parlamento do Mercosul, cujas competências essenciais limitam-se a fazer recomendações sobre a integração do MERCOSUL e celebrar acordos de cooperação ou de assistência técnica com entidades públicas e privadas a nível nacional e internacional (Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, artigo 4.º); Fórum Consultivo Económico-Social (FCES); Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). “As decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes” (Protocolo de Ouro Preto, Capítulo III, artigo 37.º).

² Geralmente são concebidas cinco fases de integração, de acordo com Bela Balassa: zona de livre comércio; união aduaneira; mercado comum; união económica e monetária; integração económica total (Balassa, 2011).

³ De acordo com Fernando Mourão, a solidariedade continental de que a Argentina carecia após guerra das Malvinas/Falklands (1982) veio despoletar o Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (1986) que marca o início de um entendimento rumo à integração regional (Mourão, 1994: 37).

regionais do Cone Sul, a Argentina e o Brasil, cuja rivalidade e competição geopolítica e geoestratégica acicatados por dilemas de segurança que remontam aos tempos da colonização espanhola e portuguesa, respectivamente - e que ainda hoje se fazem sentir -, acompanhados por sucessivas políticas económicas com pendor proteccionista tendo como objectivo a autarcia (Mourão, 1994).

A construção do MERCOSUL consubstancia-se com a celebração do Tratado de Assunção⁴ (1991), que junta aos supracitados Estados o Uruguai e o Paraguai, e que, nas palavras de António Sousa Franco representa “verdadeiramente uma espécie de contrato preliminar de acordo de integração [...] que mais se inspira, em termos de modelo económico e de instrumentos jurídicos, na União Europeia” (Franco, 1994: 121). Em 2012, verifica-se a adesão da Venezuela à organização após a suspensão do Paraguai da organização em virtude de destituição do seu presidente, que era contra a adesão da primeira.

De então para cá, um projecto que se constituiu na base de uma união aduaneira com prospectos de se transformar num mercado comum contou com vários protocolos complementares que visam reforçar o Tratado de Assunção, dos quais devemos destacar o Protocolo de Ouro Preto de 1994 (que estabelece a estrutura dos órgãos da OI), o Protocolo de Olivos de 2002 (que actualmente regula a solução de controvérsias), o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005 (neste momento significa a maior esperança na democratização da organização pela perspectiva de criação de um órgão supranacional, actualmente com funções consultivas).

Por outro lado, no que concerne ao aprofundamento institucional e mesmo à própria sobrevivência da OI deve ser relevado o seguinte: o MERCOSUL encontra os seus antecedentes num período de muita turbulência económico-financeira - finais da década de 1970 inícios de 1980 -, não apenas na América do Sul, mas também noutras regiões como a Europa, onde os mercados mundiais despontaram em força impelindo reformas no sentido de tornar as economias mais competitivas e atractivas do ponto de vista da captação de investimento externo. Ao contrário dos grandes Estados que pertenciam à Comunidade Europeia (CE) - cujas economias se apresentavam liberalizadas mas com muitos traços de políticas neo-keynesianas - os países do Cone Sul, em particular a Argentina e o Brasil, apresentavam regimes políticos ditatoriais que espelhavam as históricas rivalidades regionais, com forte propensão para o desenvolvimento de medidas proteccionistas e modelos económicos assentes em políticas de substituição de importações, com efeitos variados de país para país, além de apresentarem uma dívida externa muito elevada (Schirm, 2002). Após o conflito anglo-argentino (1982) despoleta-se uma vaga de democratização na região, que

⁴ De acordo com Rui Moura Ramos, o Tratado de Assunção “que institucionaliza a organização e lhe define os contornos próprios, a esse propósito realçando em particular a constituição de um Mercado Comum, que para além de uma união aduaneira e da coordenação de políticas macro-económicas e sectoriais envolve ainda, à imagem da Comunidade Europeia, um compromisso de harmonização das legislações respectivas” (Ramos, 1994: 105).

não foi alheia às pressões provenientes dos mercados globais no sentido de obter uma maior liberalização da economia. Desta feita, o MERCOSUL reveste-se de um pilar essencial: o demo-liberalismo. Foi este o pressuposto que animou as relações políticas, institucionais e comerciais entre os Estados membros desta OI e a UE⁵ e será esta a base de um possível entendimento entre ambos: democracias pluralistas que respeitem os direitos humanos e economias de mercado. Assim sendo, uma alteração de rumo em face destes princípios, assim como o ressurgir de rivalidades regionais, não só deitarão por terra a hipótese de um acordo associação inter-regional como acabarão por significar o fim do MERCOSUL.

2.1 Os acordos entre UR e MERCOSUL

Uma vez elaborada uma breve caracterização do MERCOSUL, procederemos a uma análise aos acordos que consubstanciam o relacionamento deste com a UE. Assim sendo, a ligação institucional entre a UE e o MERCOSUL iniciou-se com o Acordo de Cooperação Interinstitucional⁶ de 1992, “com vista a promover a capacitação das instituições do Mercosul por meio da cooperação técnica”. Contudo, o peso das relações comerciais que conduziam a que a UE se apresentasse como o principal parceiro económico do MERCOSUL⁷ e a oportunidade que os diálogos políticos representavam na estratégia da UE, no âmbito do seu *soft power*, para a promoção de espaços de comércio regional e valores democráticos conduziram à assinatura do Acordo Marco Inter-regional de Cooperação/Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação de 1995 (Saraiva, 2004), que tinha como objectivos essenciais “a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional” além de cooperação em várias áreas como comercial, aduaneira, empresarial, energia, investimento, entre outras e apoios ao processo de integração no MERCOSUL⁸.

Mais, de acordo com o Documento de Estratégia Regional da Comissão Europeia de 2007, “na Cimeira do Rio de 1999, ambas as regiões se comprometeram a criar uma associação bi-regional estratégica. As duas entidades estão actualmente

⁵ Cf.: MERCOSUL - Documento de Estratégia Regional: 2006-2013. [Online]. Disponível em: http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_en.pdf. [Acedido em: 20 de Março de 2016]; Saraiva, M. G., 2004. A União Europeia como Ator Internacional e os Países do MERCOSUL. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 46, Janeiro-Junho, pp.: 84-111.

⁶ Cf.: Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comunidade Européia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). [Online]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-cooperacao-interinstitucional-entre-a-comunidade-europeia-e-o-mercado-comum-do-sul-mercosul/>. [Acedido em: 15 de Março de 2016].

⁷ Para mais investigação sobre esta matéria ver: Cf.: *Trade b.* [Online]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>. [Acedido em 15 de Março de 2016].

⁸ Cf.: Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Européia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e os seus Estados-Partes. <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/>. [Acedido em 15 de Março de 2016].

a negociar um Acordo de Associação baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio” (Comissão Europeia, 2007: 6).

Deste modo, podemos constatar que o processo de negociação entre estas duas OI conheceu várias fases desde o seu início, passando por momentos mais entusiastas a outros de maior desencanto, tendo sido oficialmente relançadas as negociações em 2010 para procurar encerrar a parceria estratégica⁹. Todavia, sem grandes resultados práticos.

2.2 A estrutura comercial UE-MERCOSUL

Por forma a melhor compreendermos o alcance dos acordos celebrados entre a UE e o MERCOSUL, supramencionados, e no sentido de procurarmos perspectivar uma plataforma de desenvolvimento para as relações entre estas OI, procederemos a uma análise à estrutura comercial de ambas. Assim sendo, de acordo com dados da Comissão Europeia e Eurostat relativamente às trocas comerciais no ano de 2014 entre UE e MERCOSUL podemos afirmar que este último bloco de países promoveu um total de trocas com a União no valor de 94,629 Milhões de Euros o que equivale a cerca de 2,8% do total do comércio exterior da União – excluindo o comércio entre Estados Membros da UE – no mesmo período.

Desta feita, o MERCOSUL representa o oitavo parceiro comercial da UE enquanto esta é apresentada como o maior exportador para este grupo regional (21%) e o segundo maior importador (17,1%), logo atrás dos EUA, com um impacto total de 19,0% no volume de trocas.

Por outro lado, no que respeita aos tipos de produtos comercializados, do lado da UE os maiores bens importados reportam para alimentação e animais vivos (34,9%) e matérias-primas que somadas aos combustíveis perfazem um total de 38,1% de todas as importações provenientes do MERCOSUL. Paralelamente, os dois maiores grupos de bens exportados da UE para este bloco regional são referentes a maquinarias e equipamento de transporte (45,9%) e químicos e produtos relacionados (24,2%).

Mais há a destacar que no decénio 2004-2014 apenas a partir de 2012 é que a UE inverteu uma tendência negativa da sua balança comercial com o MERCOSUL¹⁰.

⁹ Para consulta de uma súpula das negociações UE-MERCOSUL no âmbito do acordo regional e consequentes propostas de ambas as partes consultar: Cf.: *Foreign Trade Information System - MERCOSUR-European Union*. [Online]. Disponível em: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp. [Acedido em 15 de Março de 2016].

¹⁰ Cf.: *Brazil - Trade Statistics, Brussels: European Commission*. [Online] Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf. [Acedido em 15 de Março de 2016].

2.3 Razões para o insucesso negocial

Após um breve olhar sobre a estrutura comercial que caracteriza as relações UE-MERCOSUL, encontramos os substratos que podem permitir explicar as razões para um eventual insucesso negocial do acordo de associação UE-MERCOSUL ou a criação de uma verdadeira zona de livre comércio inter-regional. Desta feita, não obstante o relevo das matérias económicas que subjazem, desde a primeira hora, o relacionamento entre estes dois blocos regionais acima apontados, o sucesso ou insucesso desta ligação encontra fundamento em três vectores fundamentais mais amplos: institucionais, económicos e políticos, que, à luz da nossa investigação, dificilmente serão ultrapassados.

Deste modo, a problemática institucional do MERCOSUL, além de entrave à concretização de um possível acordo com a UE em virtude da diferença no grau de integração regional, é, igualmente, um dos pontos-chave para o insucesso da organização a nível interno. Senão vejamos:

- A sua natureza estritamente intergovernamental aliada à incapacidade – ou falta de vontade política – dos seus membros em completar os objectivos estabelecidos no Tratado de Assunção, nomeadamente a concretização de uma união aduaneira e posterior mercado comum – ao contrário da UE que consolidou o mercado comum em 1992 e actualmente caminha, de acordo com a visão maioritária, para uma união política após uma união económica e monetária;
- A dificuldade em encontrar um método verdadeiramente democrático para a composição do Parlamento do MERCOSUL – embora exista um método de distribuição próprio dos lugares – onde 60% da população é brasileira, sem provocar desequilíbrios institucionais – e em última análise conflitos de poder regionais – que podem impedir a transferência de competências para os órgãos da OI e comprometer o processo de integração (Porto, 1994: 137);
- Ainda, nas palavras de Afonso Lopes: “de acordo com as decisões do Mercosul a Venezuela é membro pleno do Mercosul, contudo, ainda necessita incorporar o acervo normativo do bloco. Dessa forma, até a adopção da Venezuela do acervo normativo a participação nos órgãos decisórios deve ser de forma incompleta” (Lopes, 2013);
- Por último, a problemática da transposição de normas para o ordenamento jurídico de cada Estado-Membro é feito de acordo com as regras de procedimento de cada um destes. Segundo a Comissão Europeia: “este facto constitui um enorme obstáculo ao processo de integração” (Comissão Europeia, 2006: 16).

Por outro lado, as divergências entre os Estados-Membros do MERCOSUL no plano económico são, porventura, o maior entrave ao próprio processo de integração, uma vez que são as premissas económicas o ponto essencial do Tratado

de Assunção, além de condicionarem seriamente o desenrolar de qualquer tipo de negociação inter-blocos regionais. Podemos elencar as seguintes situações:

- O MERCOSUL não conseguiu consolidar a união aduaneira, nem tampouco evoluir para um mercado comum, à razão de não possuir uma verdadeira Pauta Externa Comum (PEC) – a respeito da qual existem várias excepções - nem uma política comercial comum (Comissão Europeia, 2006: 18), sendo por isso a designação mais correcta a dar-lhe, enquanto fase de integração económica, uma “união aduaneira imperfeita” (Lopes, 2013);
- A falta convergência de políticas macroeconómicas não só tem retardado o próprio processo de integração como dificulta um acordo de livre comércio. Neste sentido torna-se importante existir uma maior harmonização de políticas como as pesca, a agricultura, a indústria, o comércio externo (Schirm, 2002: 104);
- O facto de o Brasil representar a maior economia da OI¹¹, que é por si revelador de grandes assimetrias entre os Estados-Membros, com uma estrutura voltada para o comércio global que, a par de litígios endémicos provocados pela manutenção de certas políticas proteccionistas, adopção de medidas comerciais unilaterais de alguns países sem prévio acordo com os parceiros e barreiras não-pautais, prejudicam o crescimento do comércio intra-MERCOSUL (Comissão Europeia, 2006);
- Por outro lado, a questão essencial no plano económico continua a ser o desacerto entre as partes (UE-MERCOSUL) relativamente aos bens e serviços que devem constar de um acordo de livre comércio: no caso sul-americano exporta-se essencialmente para a Europa produtos agrícolas e de origem animal o que danifica o controverso sector primário dos membros da UE sem a revisão da Política Agrícola Comum (PAC)¹²; do lado europeu pretende-se uma maior presença no sector de serviços, com destaque para as telecomunicações, o que esbarra nos interesses dos países do Cone Sul. Este desencontro de interesses, que no fundo traduz a falta de consenso do *Doha Round*¹³, promete dificultar a conclusão de qualquer acordo.

¹¹ “O Brasil é de longe a maior economia, com 79% do PIB do MERCOSUL, seguido da Argentina com 18%, do Uruguai com 2%, e do Paraguai com 1%” (Comissão Europeia, 2006: 9). Estes dados ainda não contemplam o peso da economia venezuelana, que actualmente passa por uma grave crise económica.

¹² Cf.: Saraiva, M. G., 2004. A União Europeia como Ator Internacional e os Países do MERCOSUL. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 46, Janeiro-Junho, pp.: 84-111.

¹³ O *Doha Round* é um processo negocial iniciado em 2001, a nível multilateral, promovido pela Organização Mundial de Comércio (OMC) que junta países desenvolvidos e países em desenvolvimento com objectivo de liberalizar o comércio internacional (agricultura, indústria e serviços) pela abolição de barreiras tarifas aduaneiras e barreiras não-aduaneiras e procurar consensos a respeito da abolição de práticas subsidiárias e *dumping*. Cf.: *The Doha Round*. [Online] Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm. [Acedido em 15 Março 2016]. Os sucessivos impasses negociais ajudaram a favorecer a preferência de muitos Estados por acordos de cariz inter-regional de livre comércio como o Acordo entre a UE e o Japão.

Por último, o vector político é revelador das prioridades das partes e demonstra-nos divergências neste domínio. Vejamos o seguinte:

- Na perspectiva da UE, os problemas a nível institucional e económicos do MERCOSUL, acima elencados, acabam por ser um factor dissuasivo em contexto de grave crise-económica e financeira na zona euro, que recentemente se converteu às virtudes de parcerias estratégicas comerciais com os EUA e o Japão. Por outro lado, e conforme poderemos aprofundar mais à frente nesta investigação, o Brasil, como força motriz do MERCOSUL, é o único Estado capaz de emprestar nova dinâmica à região, mas para o efeito deve mudar as suas posições proteccionistas e investir no aprofundamento da OI (Messerlin, 2013). Assim e de acordo com a Comissão Europeia, as prioridades da UE em relação ao MERCOSUL para o período 2006-2013 foram: o apoio à institucionalização do MERCOSUL; a ajuda ao aprofundamento do MERCOSUL e à aplicação do futuro acordo de associação UE-MERCOSUL; o reforço da participação, conhecimento do processo de integração regional, compreensão e visibilidade mútuas (Comissão Europeia, 2006);
- Simultaneamente, de acordo com Miriam Saraiva, a expectativa que a UE depositou no rápido desenvolvimento da região do Cone Sul por via da integração económica transformou-se em cepticismo, em grande medida devido aos escassos avanços no processo de liberalização da economia dos seus Estados-Membros. Ainda de acordo com a mesma autora, em virtude dos acontecimentos do 11 de Setembro, a promoção de diálogos políticos como manifestação do *soft power* europeu tem demonstrado uma maior prioridade a outras regiões do globo (Saraiva, 2004);
- Pelo lado sul-americano é de registar que em consequência das limitações do MERCOSUL a vários níveis, o Brasil, como grande animador do bloco e em razão da sua presença económica e capacidade de projecção política, tem vindo a procurar alternativas no âmbito da sua política externa ao processo de integração regional. Brasília possui uma história de valorização de políticas bilaterais com aproximações aos EUA, de forma a adquirir uma posição de destaque no contexto sub-regional, e a outros países de outros blocos regionais, com o prospecto de contrabalançar o poderio e influência norte-americana e a competição argentina. O adiamento sucessivo dos objectivos originais do MERCOSUL ajuda a manter na ordem do dia da política brasileira o debate entre a relação do bilateralismo e o multilateralismo, com as linhas de força a incidirem na questão de perda de liberdade de acção política a nível individual em prol de ganhos no campo económico (Souto, 2005; Souto Maior, 2004; Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

3. AS RELAÇÕES UE-BRASIL

Tendo procedido ao elencar de argumentos que, no nosso entender, dificultam a celebração de um acordo de associação inter-regional entre a UE e o MERCOSUL, buscaremos analisar nas próximas linhas se é possível encontrarmos uma alternativa a este relacionamento que, numa primeira fase pressuponha um maior contacto inter-regional entre a UE e um Estado sul-americano e sucedaneamente conduza ao alargamento do relacionamento a outros actores do mesmo plano regional. Falamos, assim, das relações entre a UE e o Brasil. Desta feita, devemos destacar que os contactos entre os países europeus e o Brasil verificam-se desde da independência deste último, em 1822. Paralelamente às relações políticas *stricto sensu*, as permutas económicas têm-se afirmado como um importante elo de ligação entre as duas margens do Atlântico, num contexto de cooperação Norte-Sul.

No momento actual, a colaboração entre o Brasil e a UE poderá significar uma alternativa às relações entre o MERCOSUL e a UE, embora restringindo-se mais o alcance da cooperação. Se como temos vindo a verificar, a aproximação da UE à sua possível congénere do Cone Sul nos transporta para o panorama das relações entre OI, um passo em frente relativamente à regionalização do mundo e uma promoção mais abrangente do seu *soft power*, a preferência pelas relações privilegiadas com o Brasil não cobrem todo este escopo mas, em virtude do peso e importância deste Estado a nível regional e mundial, pode, de certa forma, servir de início a uma promoção sistemática dos valores da integração regional através de uma unidade política como esta, que terá sempre um papel de motor a desempenhar na construção regional da América do Sul. Além de que, a título económico, cooperar com o Brasil significa obter a maior parte dos ganhos de uma cooperação alargada ao actual MERCOSUL¹⁴.

De forma mais específica, as conexões entre o Brasil e a UE datam do acordo Acordo-Quadro de Cooperação CE-Brasil (1992), que lança as bases para uma cooperação alargada em várias áreas entre as partes; o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995), acima citado; o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004); e após a I Cimeira UE-Brasil em Lisboa (2007) procurou-se desenvolver mais esta parceria através dos Planos de Acção Conjunta Plurianual (2008-2011 e 2012-2014), que deixa antever parcerias em várias áreas como o comércio, o multilateralismo, a energia e o aprofundamento das relações com o MERCOSUL.

¹⁴ Em 2014, de acordo com a Comissão Europeia e o Eurostat, o Brasil revelou ser o décimo parceiro a nível global da UE com uma percentagem total de 2,0% contra os 2,8% do MERCOSUL. Cf.: *Mercosur -Trade Statistics, Brussels: European Commission*. [Online] Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111832.pdf. [Acedido em 15 de Março de 2016].

3.1 As relações comerciais UE-BRASIL¹⁵

Após referenciar a importância que o Brasil pode assumir na projecção externa da UE, entendemos destacar as relações comerciais entre o primeiro e o bloco europeu como potencial para estabelecer um relacionamento mais abrangente entre ambos, tendo estas um peso assinalável, em especial do lado sul-americano, embora longe do seu potencial devido a medidas proteccionista erguidas de parte a parte – não apenas tarifárias mas não-tarifária como subsídios à produção agrícola do lado europeu – que condicionam o desenvolvimento de uma cooperação mais alargada. Por outro lado, de acordo com dados da Comissão Europeia e do *Eurostat*, a UE representa o maior parceiro económico do Brasil com cerca de 19,6% do volume comercial deste país. Os sectores mais valorizados pela exportação brasileira para a Europa são o primário (72,6%) – agricultura (sendo que a este nível representa o maior parceiro europeu) e matérias-primas – e secundário (23,8%) – que vão desde maquinaria a equipamento de transporte a um leque mais alargado de bens manufacturados.

Já na perspectiva da UE, o Brasil representa o seu décimo parceiro a nível mundial (2,0% do total do seu volume de trocas em 2014). As suas exportações restringem-se a produtos manufacturados (88,0%) e a bens de serviço. Tradicionalmente, a UE possui um *deficit* comercial nas suas relações com o Brasil. Todavia, já no ano de 2014 se procurou inverter esta tendência. Mais há a registar que a UE é o maior investidor externo do Brasil em vários sectores (Comissão Europeia *a*, 2015).

3.2 O substrato político das relações UE-BRASIL

Não obstante a importância das relações comerciais entre a UE e o Brasil, supramencionadas, num mundo em crescente interdependência e mercados liberalizados, as relações entre a UE e o Brasil também assumem particular relevo no plano político. Assim, nos dias de hoje, a *acção externa* da UE pressupõe a afirmação de um baluarte assente na propagação dos seus princípios, bem como na projecção do bloco europeu como actor relevante a nível mundial. Já no caso brasileiro, a aproximação à UE poderá ser entendida sob o ponto de vista de afirmação não apenas regional mas global.

Pelo lado da União que, como tem sido possível verificar, faz assentar a sua *acção externa* na promoção do seu *soft power*, isto é na sua capacidade de atracção de demais unidades políticas para a sua esfera de interesses, sendo que para efeito se torna importante apresentar-se como grande defensora da resolução de problemas mundiais nos *fora* internacionais e, igualmente, como grande arauto do direito internacional, da democracia e dos direitos humanos (Kagan, 2003). Estes preceitos encontram obviamente a sua génese no âmago da construção da

¹⁵ *Idem*, 2014.

própria UE, suportados teoreticamente por doutrinas ou abordagens como o liberalismo, o neo-funcionalismo e o construtivismo que, à razão da sua própria promoção, lhe convém ver replicados em várias zonas do globo, fazendo muitas vezes depender a cooperação a nível económico e social do cumprimento destas premissas.

Contudo, não apenas da defesa do multilateralismo, das normas e dos valores sobrevive a UE do ponto de vista externo. O sucesso da sua afirmação não somente no plano exógeno mas também endógeno depende da eficácia e das mais-valias da sua penetração em outras áreas do globo. E é neste enquadramento específico que as relações com o Brasil obedecem a estes imperativos. Pois, note-se: à dificuldade – e porque não algum desencanto – de afirmação do MERCOSUL como uma ilha de paz e prosperidade kantiana, como modelo pós-contemporâneo de construção política, à semelhança da UE, apresenta-se o Brasil como potencial parceiro não só no plano económico mas também político. Laços fortes com o Brasil podem permitir à União dirimir a tradicional influência dos EUA na região, bem como a crescente influência chinesa na mesma. Esta estratégia obedece, desde logo, ao que tem sido apontado, e até certo ponto verificado, como uma mudança de direcção da UE em relação ao panorama político regional: ao invés de se limitar a apoiar e a favorecer de forma multilateral o desenvolvimento de programas de integração regional, procura estimular contactos privilegiados com Estados de outras regiões como aconteceu, até certo ponto, com o TTIP e o acordo comercial UE-Japão (Franzoi Dri, 2016). Esta nova dinâmica assume especial preponderância se se buscar aprofundar ainda mais as relações políticas e económicas entre UE e Brasil, podendo vir a torna-se um importante ponto de partida para uma mudança de paradigmas nas relações Norte-Sul, capaz de impulsionar o papel da UE no mundo.

Desta feita, para que o supramencionado se verifique é necessário um volte face relativamente a certas prioridades da UE no âmbito da sua *acção externa*. Conforme nos tem sido possível verificar, a região do Cone Sul não ocupa o topo das precedências da União, desde logo, mas não limitado a: preocupações relativamente às suas fronteiras de segurança por força dos conflitos na Ucrânia, no médio e próximo oriente (Iraque e Síria), e no Magreb Islâmico no rescaldo da *Primavera Árabe*, além da grave crise migratória com que se vê a braços, somada a sérios problemas económicos e financeiros que obrigam cúpula europeia a olhar mais atentamente para o seu *vizinho próximo* e para os EUA e Japão como parceiros preferenciais, bem como a projecção chinesa na Ásia.

Assim sendo, a conjuntura pode não ser a mais favorável mas a vontade política em outras áreas e por intermédio de outros actores pode ajudar ainda mais a favorecer uma parceria de alcance bilateral e, possivelmente, regional com uma zona do globo que juntamente com África tende a ser a projecção natural da própria Europa.

Considerando agora o ponto de vista brasileiro, é possível verificar novas tendências no âmbito das prioridades da sua política externa (PE) que possam

confluir numa maior aproximação à UE. Tradicionalmente, a posição externa do Brasil na sua região faz-se pautar por uma gestão cuidada de equilíbrios políticos e económicos que visam permitir-lhe assegurar duas premissas essenciais: a autonomia e o desenvolvimento, onde a primeira se sobrepõe à segunda (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

Deste modo, em consonância com o parágrafo anterior, podemos elencar dois níveis da estratégia brasileira: a regional e a mundial. A primeira remete para o equilíbrio de poderes a nível regional¹⁶ onde o Brasil procura fazer face ao rival argentino por intermédio da aproximação a países como o Chile, o Uruguai e o Paraguai. E num contexto mais alargado além do Cone Sul, procura fazer à Venezuela pela criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), em 2008, projecto regional de forte influência brasileira (Franzoi Dri, 2016).

A segunda respeita ao excesso de influência dos EUA na região. Esta problemática é transversal ao domínio regional e mundial no panorama da PE do Brasil. O Brasil por diversas ocasiões, contrariamente aos seus maiores rivais regionais, procurou estabelecer relações privilegiadas com a grande potência do continente americano, tanto a nível político como económico, o que lhe permitiu alcançar vantagens em relação ao tradicional “bloqueio” sul-americano ao poder dos EUA no subcontinente americano. O problema desta estratégia reside na hipótese de um alinhamento excessivo pela conduta e posições norte-americanas acabar por significar um factor limitador a jusante da premissa de autonomia da PE brasileira, algo que pode ser encarado como tal em virtude do interesse demonstrado pelos EUA durante a década de 1990 em matéria de criação de uma zona de livre comércio que englobasse todo o continente americano e que se consubstanciou na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Para evitar tal constrangimento à liberdade de acção externa brasileira foi necessário encontrar mecanismos de compensação.

Deste modo, o primeiro mecanismo revestiu-se de integração regional, que acima apontamos com sendo o MERCOSUL. Todavia, e conforme supramencionado, esta OI encontra problemas a vários níveis que poderão dificultar a estratégia de compensação do Brasil, aos quais se juntam o equilíbrio das premissas *autonomia* e *desenvolvimento* da PE brasileira, que são transportadas para o plano de construção regional. Neste sentido, de acordo com Mariano e Ramanzini Júnior, a evolução do projecto de integração económica e, eventualmente, política no Cone Sul dependerá muito do Brasil e em todos os momentos terá que se encontrar alinhado com a PE deste, sendo um dos grandes factores de desencanto brasileiro a tradicional vocação bilateral – sem que para tal se deixe de considerar e defender o pragmatismo multilateral – baseado na premissa autonómica e no parco ganho objectivo no plano do desenvolvimento com a integração regional (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

O segundo mecanismo de compensação, que se situa no nível mundial, diz

¹⁶ Por regional referimo-nos ao sub-continente sul-americano.

respeito à aproximação à UE. As relações com o bloco europeu podem servir ao Brasil como forma de contrabalançar a natural influência dos EUA na região, sendo que para o efeito é necessário estabelecer tanto laços económicos como políticos com a União (Souto Maior, 2004). Todavia, e dada a projecção brasileira no teatro das nações nas últimas décadas, bem como a estrutura comercial muito diversificada em várias áreas da sua economia e presença em muitos pontos do mundo, este país do Cone Sul torna-se um polo atractivo para outro tipo de potências que pretendam desafiar a hegemonia americana no continente, como foi o caso da China nas primeiras décadas do novo milénio.

Neste contexto, a respeito ainda da PE do Brasil, conforme referem Mariano e Ramanzini Júnior, três grandes condicionantes da PE brasileira se revelam: o realismo, o pacifismo e o jurisdicionalismo (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012), que podem permitir ao Brasil aproximar-se de qualquer outra potência a nível mundial. Desta feita, em grande medida, estas premissas, em particular o pacifismo e o jurisdicionalismo, pressupõem a jusante o respeito pelos valores democráticos e os direitos humanos, que acabam por configurar parte da estratégia de promoção externa do Brasil e representam algo que favorece a aproximação deste à UE em detrimento da China. Mais, colocando o foco no realismo que condiciona o posicionamento externo brasileiro, por muito relevo que Pequim possa assumir nas suas relações bilaterais com Brasília, é em Bruxelas que esta encontra o bloco onde reside o seu maior parceiro comercial.

4. PORTUGAL E AS RELAÇÕES UE-BRASIL

Uma vez verificada a importância que as relações entre a UE e o Brasil podem assumir para ambas as partes, procederemos à análise ao papel que Portugal poderá assumir no sentido de auxiliar na celebração de um acordo bilateral preferencial entre a União e aquele país sul-americano.

Assim, por força das relações entre Portugal e Brasil, que representam um sinal histórico com um carácter reforçado desde o processo de democratização dos dois países¹⁷ ocorrido respectivamente nas décadas de 1970 e 1980, defendemos que *pari passu* com esta evolução para regimes pluralistas se verificam, igualmente, transformações ao nível económico nos dois Estados, evoluindo no sentido de economias de mercado. No caso luso despoletado por força da entrada na CEE, no particular brasileiro em virtude das fortes exposições a uma economia global liberalizada.

Desta feita, o desenvolvimento das relações luso-brasileiras foi perseguido no sentido de abarcar um vasto número de matérias, com especial destaque para a componente económica e social. Portugal, na década de 1990, favoreceu

¹⁷ Ver programas dos Governos Constitucionais pós-25 de Abril de 1974 em: Cf.: Pavia, Francisco; Monteiro, Manuel, 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

grandes investimentos em sectores estratégicos da economia brasileira em virtude da política de privatizações em vigor, encetando parcerias em várias áreas, desde logo: a construção civil, a cooperação na vertente da aeronáutica, das telecomunicações e no domínio dos recursos energéticos, como ficou expresso nas várias cimeiras de cooperação entre os dois países lusófonos a partir de 1991, tendo a XI ocorrido em 2013. Já na componente social, devemos mencionar o “Acordo Lula” de 2003 que prevê que todos os brasileiros até à data em Portugal com contrato de trabalho sejam legalizados (Souza, 2010).

Por outro lado, no seio de uma configuração mais regionalista do mundo, a presença de Portugal na UE e do Brasil no MERCOSUL pode ser considerada como um eixo de ligação entre as duas margens do Atlântico, uma ponte entre regiões. De resto muito próprio do que é considerado, no caso português, como sendo a conjugação dos três vectores essenciais da sua PE: Europa, Atlântico e Lusofonia.

Em linha com os parágrafos anteriores, Fernando de Sousa e Marília Gonçalves vêm alertar que “é à luz destas realidades [políticas e económicas] que importa ver as nossas relações com o Brasil, o qual, convém sublinhar, precisa menos de Portugal do que Portugal precisa do Brasil”. Ainda assim, os mesmos autores explanam o que pode ser uma agenda concreta portuguesa em relação ao seu parceiro lusófono que extravasa os limites da própria UE: o apoio ao Brasil no âmbito das suas posições e pretensões no Conselho de Segurança da ONU e no seio da CPLP; ajuste das posições no âmbito das relações com o Reino Unido e os EUA; o reforço da identidade ribeirinha de ambos, com especial enfoque para a presença brasileira no Atlântico Sul, em particular em Angola – de resto muito próximo à doutrina do *Oceano Moreno* de Adriano Moreira¹⁸; conceder especial atenção à emigração brasileira em Portugal (Sousa & Gonçalves, 2010).

Por fim resta destacar, no que concerne às relações bilaterais entre Portugal e Brasil e à forma como estas poderão ser conduzidas, que tal representa no contexto de promoção do Estado português uma *janela de liberdade*¹⁹ em relação ao peso da UE sobre o poder nacional e como tentativa de dirimir a tradicional exiguidade portuguesa.

4.1 O comércio internacional de Portugal

Após um enfoque mais direccionado para a problemática política *stricto sensu*, importa-nos agora destacar o papel que pode assumir a componente comercial como alavanca para o estreitamento de relações entre Portugal e o Brasil e, paralelamente, perceber através desta análise a capacidade de manobra portuguesa no comércio internacional. Desta feita, a evolução da economia portuguesa nos últimos anos até 2014 sofreu com as contingências do plano de

¹⁸ Cf.: Moreira, Adriano, 1979. Poder Funcional – Poder Errático. *Nação e Defesa – Ano V – N.º 12*, [S.D.], Outubro-Dezembro. pp. 13-27.

¹⁹ Cf.: Moreira, Adriano, 2013. *Memórias do Outono Ocidental – Um Século sem Bússola*. Almedina: Coimbra.

ajustamento celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, além das circunstâncias recessivas que marcaram a evolução do comércio internacional no mesmo período.

Assim, Portugal, país periférico, apresenta uma estrutura comercial largamente dependente da UE (a zona euro continua a evidenciar-se como o foco essencial de parceiros), em cujas trocas comerciais representaram, em 2014, aproximadamente 73% do total de transacções, tendo-se verificado um *deficit* da balança comercial de 9 818,2 Milhões de Euros (em 2014 o peso das transacções intra-UE no *deficit* global foi de 92,0%) relativo ao aumento das importações intra-UE não compensado pelo crescimento das exportações ao mesmo ritmo ou superior (INE, 2015).

Por seu lado, a Espanha continua a ser o grande parceiro comercial de Portugal responsável pela absorção de 23,5% das exportações e 32,5% das importações no total de todas as transacções comerciais. Mais, é para com o seu vizinho peninsular que Portugal detém o maior *deficit* comercial na casa dos 7 782,9 Milhões de Euros (Idem, 2015).

Os produtos mais exportados por Portugal no ano de 2014 foram as máquinas e aparelhos, veículos e outros materiais de transporte e combustíveis minerais. Ao invés, os mais importados foram os combustíveis minerais e as máquinas e aparelhos, sendo que os “produtos de alta tecnologia foram responsáveis por mais de ¼ do *deficit* da balança comercial de bens”. Pelo lado da balança comercial em termos de produtos constatamos que “os maiores défices comerciais verificaram-se nas transacções de Combustíveis minerais [com redução conseguida à custa do comércio extra-UE e a diminuição do peso de Angola], de produtos Químicos e Agrícolas, enquanto os maiores excedentes se registaram nas trocas de Minerais e minérios, Calçado e Pastas celulósicas e papel” (Ibidem, 2015).

4.2 O comércio de Portugal com o Brasil e o MERCOSUL

Prosseguindo na senda da problemática comercial portuguesa, procuraremos perceber qual o relevo das relações económicas de Portugal com o Brasil e com o MERCOSUL, no sentido de verificarmos até que ponto estas são relevantes e passíveis de atribuir *soft power* a Portugal, permitindo-lhe procurar atrair, em particular, o primeiro para a sua esfera de interesses económicos.

Deste modo, de acordo com dados da Associação Industrial Portuguesa (AIP) no decorrer do ano de 2012, Portugal importou do Brasil cerca de 1 342,97 Milhões de Euros dos quais 61,65% remetem para os combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados e 16,15% de matérias-primas (excepto combustíveis), sendo que as principais importações portuguesas provenientes do Brasil remetem para um total de 0,67% das exportações brasileiras no mesmo período (PwC, 2014).

Já no que respeita às exportações para “terras de Vera Cruz”, no ano de 2012 verificam-se 746,74 Milhões de Euros, com destaque para as categorias de óleos

vegetais e animais (20,19%), maquinaria e equipamento de transporte (20,17%) e bens manufacturados (18,90%). Segundo a mesma fonte, “as importações do Brasil com origem em Portugal reflectem a influência portuguesa na cultura e no consumo interno”, desde logo por os dois maiores produtos importados serem o azeite e o bacalhau (PwC, 2014). Observa-se, assim, um *deficit* comercial de 596,23 Milhões de Euros.

Por outro lado, de acordo com o INE, em 2014, o Brasil foi o 11º país para quem Portugal mais exportou com uma quota de 639,092 Milhões de Euros e importou um valor de 864,880 Milhões de Euros, correspondendo a 1,33% e 1,47% do total de exportações e importações (INE, 2015).

Simultaneamente, releva-se a necessidade de aferir o impacto das trocas comerciais entre Portugal e o MERCOSUL. Segundo o relatório da PwC é possível verificar que no ano de 2012 Portugal importou cerca de 2 010,48 Milhões de Euros, sendo as categorias principais os combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados (49%) e matérias-primas (excepto combustíveis) (19%), de resto em concordância com a linha de importações preferenciais portuguesas a partir do Brasil. Já no que concerne às exportações portuguesas estas ascendem a 1 357,88 Milhões de Euros, das quais 28% compreendem bens como maquinaria e equipamento de transporte, 20% de produtos manufacturados e 15% óleos vegetais e animais (PwC, 2014). Regista-se, pois, um *deficit* comercial de 652,6 Milhões de Euros.

4.3 O papel de Portugal nas relações UE-BRASIL

Neste último tópico iremos analisar o prospecto das acções portuguesas perante as relações entre a UE e o Brasil, ou seja, o que podem significar para Portugal no âmbito da sua PE e da projecção internacional desta.

A posição exógena portuguesa obedece tradicionalmente ao triângulo Europa-Atlântico-Lusofonia, sendo que estas designações apesar de permanentes na sua forma variaram ao longo dos séculos em designação e prioridade. Actualmente, o vector mais importante diz respeito à UE, não apenas no contexto económico que, como houvemos podido verificar, demonstra o ancoramento do comércio exterior português no espaço intra-UE (aproximadamente 73% do total das transacções comerciais), mas também no plano político pelo comprometimento das autoridades portuguesas no aprofundamento institucional da própria organização. O alinhamento foi de tal ordem que, de acordo com Tiago Moreira de Sá: “não só se verifica que continua a não existir uma verdadeira alternativa séria ao peso da política europeia na estratégia externa portuguesa, como esta parece confirmar ainda mais o seu carácter existencial, isto é, de definição essencial da identidade e da posição internacional de Portugal” (Moreira de Sá, 2015: 66).

De facto, a visão do autor supracitado não só é verdadeira como, de resto, elenca no essencial do que foi defendido como sendo a estratégia de

posicionamento externo de Lisboa: a valorização do potencial geopolítico, geoeconómico e geoestratégico do país, num quadro de um mundo globalizado e interdependente, no sei das OI, isto é, numa vertente multilateral, procurando fazer parte do processo decisório ou influenciar as mesmas decisões (Teixeira, 2011).

Contudo, a terceira vaga de democratização, que teve início no Sul da Europa nos anos setenta, favoreceu a entrada da Espanha na NATO, em 1982, e na CEE em 1986 – juntamente com Portugal – contribuiu para agravar a exiguidade lusa verificando-se um acontecimento muito raro na história quase-nono-centenária de Portugal: a convergência estratégica em relação ao seu vizinho peninsular, fazendo simultaneamente parte das mesmas alianças. Esta particularidade evidencia uma grande dificuldade, não apenas no contexto europeu mas também num cenário de relações transatlânticas, como são disso exemplos a Guerra do Iraque em 2003 e a deslocalização do dispositivo militar americano das Lages para Sevilha, em 2015.

Assim sendo, o epíteto de *Estado Exíguo* para caracterizar Portugal, amplamente celebrizado por Adriano Moreira ou a classificação deste como *País-Alvo* por Medeiros Ferreira (Ferreira, 1981), permite-nos antever que a margem de manobra externa portuguesa não é muito grande, agravada pela circunstância das suas capacidades – militares e económicas – e compromissos externos – nomeadamente as transferências de soberania para a UE.

Perante o que foi referido, Portugal deve encarar as relações do Brasil com a UE como uma *janela de liberdade* fazendo coincidir o vector lusófono com os dois restantes supramencionados. Mais, as relações comerciais com o Brasil, que em 2014, se revelou como sendo o seu 11^o parceiro comercial, devem ser valorizadas no sentido de se procurar subtrair o peso comercial da UE nas relações exteriores de Portugal, num mercado que hoje representa apenas cerca de 1,5% do total das trocas comerciais, pese embora toda a preponderância cultural.

Assim, para este efeito, deve Portugal prosseguir a senda iniciada em 2007 quando assumiu a Presidência do Conselho da União Europeia através da promoção de cimeiras internacionais como a I Cimeira UE-Brasil desse ano, no âmbito do que Adriano Moreira considera como *soberania de serviço*.

Importa ainda alertar para o facto da convergência estratégica com a Espanha nesta área. Portugal e o seu vizinho peninsular promovem regularmente cimeiras ibero-americanas, com o objectivo de desenvolver parcerias de carácter económico e político, partindo de uma componente cultural, onde Madrid procura levar a cabo uma política de “eu pago a conta” o que lhe atribui um grande ascendente em face das iniciativas promovidas.

Por último, releve-se o seguinte: segundo Sousa Franco: “a América Latina assume [novo peso] no âmbito da reflexão da Comunidade Europeia, a partir de 1986, com a entrada de Portugal e de Espanha” (Franco, 1994). Com isto queremos reforçar a ideia de que a América do Sul reflecte o prolongamento natural, não só dos interesses destes dois Estados, mas da própria UE no seu todo,

pela proximidade cultural, política, económica e mesmo linguística. Desta feita, a promoção de diálogos políticos em que Portugal se possa empenhar no seio da UE relativamente ao Brasil pode ajudar a empreender uma nova dinâmica em relação ao tão aguardado acordo de associação inter-regional UE-MERCOSUL.

5. CONCLUSÃO

Ao longo desta investigação procurámos dar resposta à questão de partida: *«Será viável, num futuro próximo, um acordo de associação inter-regional entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul?»*. Para tal socorremo-nos de três questões secundárias para nos coadjuvar nesta análise.

Assim, dando réplica à interrogação *«Quais as razões para um possível sucesso ou insucesso das negociações entre os dois blocos regionais?»* podemos argumentar o seguinte: a UE e o MERCOSUL como iniciativas de integração política e económica possuem traços comuns, em grande medida como projectos que se fazem pautar pelo respeito pelos valores democráticos e consubstanciando-se em economias de mercado, além de objectivos de prosperidade regional. Encontram nos seus diálogos políticos uma oportunidade para virem a criar uma grande zona de comércio inter-regional. Todavia, várias condicionantes se têm levantado e que limitam muito a conclusão de um acordo de associação entre as duas organizações, podendo ser categorizadas em três vectores: institucional, económico e político.

No que concerne ao primeiro podemos apontar as seguintes causas:

- A natureza estritamente intergovernamental do MERCOSUL em contraste com a UE;
- A transposição de normas para o ordenamento jurídico de cada Estado-Membro do MERCOSUL é feito de acordo com as regras de procedimento de cada um destes.

No que respeita ao vector económico devemos salientar:

- A falta de consolidação da união aduaneira no caso do MERCOSUL, o que é demonstrativo da sua incapacidade em evoluir para um mercado comum, à razão de não possuir uma verdadeira Pauta Externa Comum (PEC);
- O MERCOSUL revela ausência de convergência de políticas macroeconómicas, tornando-se importante existir uma maior harmonização de políticas como as pesca, a agricultura, a indústria, o comércio externo;
- As assimetrias entre os Estados-Membros reveladas no seio da OI, onde o Brasil é de longe a maior economia, além de conflitos endémicos provocados por querelas económicas que permanentemente inibem o aprofundamento e o cumprimento dos objectivos da própria organização, acabando assim por limitar o comércio intra-MERCOSUL;

- O *busilis* da questão continua a ser o desacerto entre as partes (UE-MERCOSUL) relativamente aos bens e serviços que devem constar de um acordo de livre comércio, de resto espelhando o impasse do *Doha Round*.

O terceiro vector respeitante aos aspectos políticos merece os seguintes destaques:

- Na perspectiva da UE, os problemas a nível institucional e económicos do MERCOSUL, acima elencados, acabam por ser um factor dissuasivo em contexto de grave crise-económica e financeira na zona euro que recentemente se converteu às virtudes de parcerias estratégicas comerciais com os EUA e o Japão;
- A UE vem demonstrado cepticismo em grande medida devido aos escassos avanços no processo de liberalização das economias dos Estados-Membros do MERCOSUL. Ao mesmo tempo a União tem preferido promover diálogos políticos, como manifestação do *soft power* europeu, noutras regiões do globo, em virtude dos acontecimentos pós-11 de Setembro;
- O facto do Brasil, como grande animador do MERCOSUL, possuir um histórico de valorização de políticas bilaterais com aproximações aos EUA, de forma a adquirir uma posição de destaque no contexto sub-regional, e a outros países de outros blocos regionais, com o prospecto de contrabalançar o poderio e influência norte-americana e a competição argentina, acaba por contribuir, muitas vezes, para um menor empenho face às questões da integração. Além disto, permanece o histórico debate político na cúpula decisória brasileira sobre a importância de manter margem de manobra internacional, algo que um processo de integração acabaria por limitar a jusante.

Procurando dar resposta à segunda questão secundária: «*Que alternativas podem existir, no seio da América do Sul, ao malogro das rodadas negociais entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul?*» encontramos à priori uma dificuldade: no plano político um projecto de associação regional não pode ser substituído por um acordo bilateral entre a UE e um Estado pertencente àquela região, sem que com isso não perca o seu carácter inicial. O panorama concreto de promoção da integração regional como forma de organização política transcendente ao modelo de Estado-Nação, só é possível de ser concretizado se estivermos perante um acordo entre dois blocos regionais, por muito moroso que possa ser o processo.

Todavia, se o objectivo for meramente económico ou se se pretender um acordo político entre a UE e um Estado terceiro tendente a evoluir para um patamar regional, a resposta pode residir na aproximação da União ao Brasil, por tudo o que este Estado representa quer no plano sul-americano, em particular no contexto do próprio MERCOSUL, funcionando como grande motor do processo de integração.

Por outro lado, a UE e o Brasil são, em ambos os casos, parceiros económicos relevantes, com este a ser o maior exportador agrícola para aquela (além de importante fornecedor de matérias-primas), e aquela a revelar-se como o principal parceiro económico deste com um peso de 19,6% no total das trocas comerciais. Na perspectiva da UE, o Brasil representa o seu décimo parceiro a nível mundial, contando com 2,0% do total do seu volume de trocas em 2014 contra os 2,8% do MERCOSUL no mesmo período. Assim sendo, e pese embora se continuem a verificar os constrangimentos a nível de protecção de parte a parte, conforme supra mencionado no seguimento do *Doha Round*, acreditamos ser menos complicado conseguir um acordo bilateral no plano económico de forma a estimular as interacções comerciais entre a UE e o Brasil do que fazer depender as negociações do acordo e ratificação de mais quatro Estados que combinados representam 0,8% do comércio externo da União.

Mais, a UE não necessita de se movimentar exclusivamente no plano multilateral, podendo, de acordo com as opções que tem vindo a tomar, promover acordos de preferência com o Brasil semelhantes aos que tem vindo a negociar com os EUA e o Japão. Assegurar Brasília como potencial grande parceiro não só no plano económico mas também político, estimulando laços fortes com esta podem permitir à União dirimir a tradicional influência dos EUA na região, bem como a crescente penetração chinesa na mesma.

A solução explanada no parágrafo anterior pode verificar-se do total agrado do Brasil no âmbito da persecução do seu tradicional binómio de PE: *autonomia e desenvolvimento*, sendo que em simultâneo conseguiria dar resposta à sua clássica gestão de equilíbrios sub-regionais (América do Sul), regionais (América) e globais, permitindo-lhe continuar a promover aproximações aos EUA no sentido de contrariar as aspirações da Argentina e da Venezuela, sendo que, ao mesmo tempo, a ligação à UE lhe concederia um contrapeso à influência norte americana.

Por fim, dando resposta à terceira questão secundária levantada: «*Que papel poderá ter Portugal num contexto de cooperação inter-regional ou alternativo?*», devemos considerar as tradicionais relações políticas e culturais com os países que compõem o MERCOSUL. Ainda assim, é muito difícil a um pequeno país periférico, muitas vezes classificado de *Estado Exíguo e País-Alvo*, que delegou uma boa parte das suas funções soberanas em prol de um projecto de integração vir a desempenhar um papel fundamental no contexto de um acordo inter-regional.

Contudo, pese embora igualmente difícil, um acordo comercial UE-Brasil pode representar uma maior oportunidade para Portugal colocar em prática a designada *soberania de serviço*, promovendo cimeiras entre as partes supracitadas, como sucedido aquando da sua Presidência do Conselho da União Europeia, em 2007, facilitando a aproximação das partes.

Em último lugar, respondendo à nossa questão de partida «*Será viável, num futuro próximo, um acordo de associação inter-regional entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul?*», acreditamos que, conforme nos tem vindo a ser possível

sustentar, não será expectável num futuro próximo assistirmos a um acordo de associação regional enquanto não forem definitivamente ultrapassadas as supramencionadas razões para o insucesso negocial: institucionais, económicas e políticas.

Contudo, na senda do que tem sido a *acção externa* da UE, um acordo comercial com o Brasil, na linha de acordos de preferência como os negociados com os EUA e o Japão, pode suprir, a curto médio prazo, as vantagens de um acordo semelhante com o MERCOSUL. Possuindo, igualmente, as vantagens de projectar a UE exogenamente para uma área de influência norte-americana.

De qualquer das formas, verifique-se ou não um acordo UE-MERCOSUL ou UE-Brasil é pouco provável que Portugal assuma um papel fundamental no desenrolar das negociações, desempenhando uma função marginal no processo, se quisermos como hipotético facilitador, contando que se verifique tal conceito de *soberania de serviço*.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, B., 2011. *Theory Economic Integration*. London: Routledge.
- FERREIRA, J. M., 1981. *Estudo da Estratégia e Relações Internacionais*. Vila da Maia: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- FRANCO, A. L. S., 1994. Abertura. In: *O MERCOSUL e a União Europeia*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, pp. 117-121.
- KAGAN, R., 2003. *O Paraíso e o Poder - A América e a Europa na Nova Ordem Internacional*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.
- MARIANO, M. P. & RAMANZINI JÚNIOR, H., 2012. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n.º 43, Outubro, pp. 23-41.
- MOREIRA, A., 1979. Poder Funcional - Poder Errático. *Nação e Defesa - Ano V - N.º 12*, Outubro-Dezembro, pp. 13-27.
- MOREIRA, A., 2013. *Memórias do Outono Ocidental - Um Século sem Bússola*. Coimbra: Almedina.
- MOURÃO, F. A., 1994. A Problemática do MERCOSUL. In: *O MERCOSUL e a União Europeia*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, pp. 19-44.
- NOGUEIRA, A. F., 1992. Mundo e Europa em Transição. *Nação e Defesa, Ano XVII, n.º 62*, Abril-Junho, pp. 28-39.
- PAVIA, F. & MONTEIRO, M., 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- PORTO, M. L., 1994. Comentário. In: *O MERCOSUL e a União Europeia*. Coimbra: Coimbra, pp. 135-139.
- RAMOS, R. M., 1994. Comentário. In: *O Mercosul e a União Europeia*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, pp. 103-113.
- SÁ, T. M. d., 2015. *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel

- dos Santos.
- SARAIVA, M. G., 2004. A União Europeia como Ator Internacional e os Países do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 46, Janeiro-Junho, pp. 84-111.
- SCHIRM, S. A., 2002. *Globalization and the New Regionalism - Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*. Cambridge: Polity Press.
- SOUSA, F. d. & GONÇALVES, M. S., 2010. O aprofundamento das relações Brasil-Portugal no contexto da globalização. In: *As Relações Portugal-Brasil no Século XX*. 1ª ed. Porto: CEPESE, pp. 39-52.
- SOUTO MAIOR, L. A. P., 2004. A crise do multilateralismo económico e o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 47 n.º 2, Julho-Dezembro, pp. 163-190.
- SOUTO, C. V., 2005. *Multilateralismo na Política Externa Brasileira: um novo papel no século XXI*. Londrina, [S.E.].
- SOUZA, C. M. V. d., 2010. As relações Portugal-Brasil dos anos 1990 até hoje. In: *As Relações Portugal-Brasil no Século XX*. 1ª ed. Porto: CEPESE, pp. 17-37.
- TEIXEIRA, N. S., 2011. Portugal. In: *Política Externa - As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 278-286.
- WALTZ, K. N., 2000. Structural Realism After Cold War. *International Security*, Vol. 25, n.º 1, [S.D.] Verão, pp. 5-41.

FONTES

- Brazil - Trade Statistics, Brussels: European Commission*. [Online] Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf. [Acedido em 15 Março 2016].
- Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comunidade Europeia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)*. [Online] Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-cooperacao-interinstitucional-entre-a-comunidade-europeia-e-o-mercado-comum-do-sul-mercosul/>. [Acedido em 15 Março 2016].
- Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e os seus Estados-Partes*. [Online] Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/>. [Acedido em 15 Março 2016].
- Foreign Trade Information System - MERCOSUR-European Union*. [Online] Disponível em: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp [Acedido em 15 Março 2016].
- MERCOSUR - Trade Statistics, Brussels: European Commission*. [Online] Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111832.pdf. [Acedido em 15 Março 2016].

MERCOSUL – *Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013*. [Online] Disponível em: https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf. [Acedido em: 20 de Março de 2016].

The Doha Round. [Online] Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm. [Acedido em 15 Março 2016].

Trade a. [Online] Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/> [Acedido em 15 Março 2016].

Trade b. [Online] Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> [Acedido em 15 Março 2016].

BASES DE DADOS

PWC, 2014. *Portugal - Mercados económicos regionais e o relacionamento entre os países da CPLP*, Lisboa: PwC.

INE, 2015. *Estatísticas do Comércio Internacional 2014*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P..

WEBLIOGRAFIA

DRI, C. F., 2016. *As estratégias por trás da parceria estratégica Brasil-União Européia*. [Online] Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=12404> [Acedido em 15 Março 2016].

LOPES, A., 2013. *Mercosul – Uma análise da união aduaneira imperfeita com a adesão da Venezuela*. [Online] Disponível em: <http://relacoesinternacionais.com.br/2013/05/15/mercosul-uma-analise-da-aduaneira-imperfeita-adesao-da-venezuela/>. [Acedido em 15 Março 2016].

MESSERLIN, P., 2013. *O acordo de livre comércio Mercosul-UE: uma perspectiva europeia*. [Online] Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-acordo-de-livre-com%C3%A9rcio-mercosul-ue-uma-perspectiva-europeia>. [Acedido em 15 Março 2016].