

Laura C. Ferreira-Pereira

**AS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL:
O PAPEL DE PORTUGAL NUM PROCESSO EM
CRESCENDO COOPERATIVO**

RESUMO

Centrado nas relações entre a União Europeia e o Brasil, este artigo tem por objectivo examinar a génese e a evolução do relacionamento entre as duas potências regionais e o papel concreto que Portugal desempenhou no âmbito desse *rapport*, na sua condição de Estado-membro da União Europeia. Partindo de uma breve alusão às afinidades e potencial sinérgico existentes entre os dois lados do Atlântico, a presente digressão analítica identifica e dilucida as diferentes fases do relacionamento entre Bruxelas e Brasília apontando conclusivamente para um crescendo cooperativo, de natureza cada vez cada vez mais inclusiva, para a afirmação do qual a diplomacia portuguesa teve um papel significativo e tangível.

Palavras-Chave: Brasil, União Europeia, Portugal, Mercosul, PESC.

ABSTRACT

This article analyzes relations between European Union and Brazil, and its goal is to examine the evolution between both regional powers and the role that Portugal has had in that relations, as member state of European Union. The article identifies the different periods of relations between Brussell and Brasilia, affirming that portuguese diplomacy has had a very important role.

Key Words: Brazil, European Union, Portugal, Mercosouth.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objectivo principal analisar e explicar as principais linhas de força do relacionamento entre a União Europeia (UE) e o Brasil. Trata-se de um *rapport* bilateral de contornos recentes, na exacta medida em que somente ganhou corpo nos últimos anos por influência de um conjunto de factores que serão neste estudo iluminados. De entre esses factores, dar-se-á particular destaque ao papel desempenhado por Portugal nesse processo evolutivo que entrou num novo estágio de desenvolvimento, sob o impulso da realização da primeira Cimeira UE-Brasil, em Julho de 2007, durante a presidência portuguesa do Conselho da UE.

Pese embora este estudo não preconize qualquer objecção de princípio relativamente à qualificação daquele relacionamento como ‘natural’¹ e o seu alinhamento possa mesmo evidenciar uma tendência para ressaltar os aspectos que aproximam essas duas potências regionais com ambições globais, não se pretende nesta digressão analítica escamotear as dificuldades de entendimento que persistem entre o Brasil e a UE, em diversas frentes.

Na verdade, tal parceria pode ser retratada como ‘natural’ pelos laços históricos, linguísticos e culturais que se entreteceram entre a Europa e o Brasil, sendo certo que estes últimos incluem a partilha de valores que derivam da matriz europeia, porque enraizados na tradição intelectual do

1. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia Chaillot Paper No. 109, Maio 2008); e Marco Aurélio Garcia, “The strategic partnership between Brazil and the European Union”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008).

pensamento europeu ocidental, tais como a democracia, o Estado de Direito, e o respeito pelos direitos humanos. No entanto, não são raros os pontos de vista divergentes sobre a forma como aqueles princípios devem ser implementados, bem como sobre uma panóplia de matérias que remetem para a esfera das relações (internacionais) comerciais e para o controverso universo da sustentabilidade e segurança ambientais. Outro aspecto, em nada despiciendo, que separa os actores regionais em causa prende-se com a forma distinta de encarar a integração regional que, no caso brasileiro, rejeita qualquer espécie de constrangimento procedente de uma dinâmica supranacional², dado o grau de enraizamento da preocupação com a defesa da soberania e autonomia nacionais na sua política externa. Acresce a isto, o diferenciado nível de interesse e priorização concedido pelos diferentes Estados membros às suas relações bilaterais com o Brasil, no plano das respectivas políticas externas, algo que, em última análise, tem ressonância no peso que os mesmos atribuem ao *rapport* UE-Brasil, no contexto das instituições comunitárias.

Acima de tudo aquilo que já foi enunciado, estamos a falar de potências assimétricas³. De um lado do Atlântico encontramos um Estado complexo, mas com uma actuação individual e unitária no plano externo. Do outro lado identificamos um conjunto de Estados que formam um ente organizacional *sui generis*, já descrito como mais do que uma organização internacional (clássica) e menos do que um Estado,⁴ que prossegue uma política externa comum, pese embora imperfeita e em contínua construção. Em suma, trata-se de um relacionamento de tipo

-
2. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 47).
 3. Marco Aurélio Garcia, “The strategic partnership between Brazil and the European Union”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 49).
 4. Laura C. Ferreira-Pereira e A.J.R. Groom, “Solidarity in the European Union’s Security and Defence Policy” (Comunicação apresentada no âmbito da *Second Global International Studies Conference*, em 25 de Julho de 2008, em Liubliana).

bi-regional que suscita escolhos de parte a parte, tendo pela frente um longo caminho a percorrer.

Posto isto, a presente análise começará por elucidar o espaço de convergência ou intersecção existente entre os dois actores em causa, o qual potencia a geração de sinergias, tendo em vista uma cooperação cada vez mais estreita e inclusiva. O exercício analítico prossegue com uma proposta de mapeamento da evolução desse relacionamento inter-regional que, formalmente falando, só teve início na última década do século XX. A parte final do estudo procurará dar um contributo para a compreensão do engajamento político de Portugal, desde 1986, na sua particular condição de Estado membro da UE, no desabrochamento e gradual aprofundamento das relações entre Bruxelas e Brasília.

A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL: AS AFINIDADES E POTENCIAL SINERGÉTICO DE DOIS ACTORES REGIONAIS

Há muito que UE e o Brasil partilham importantes preocupações gerais comuns, sobretudo no plano das respectivas estratégias externo, que, em grande medida, denotam uma visão convergente das relações internacionais contemporâneas. De entre esses aspectos saliente-se, em primeiro lugar, o sistemático apego à defesa do direito internacional e ao fortalecimento do multilateralismo, bem como à necessidade de dar primazia à resolução pacífica de conflitos. Acresce a isto, a percepção e afirmação externas do Brasil e da UE como potências eminentemente civis.⁵ Isto apesar da significativa evolução que, desde 1999, teve lugar no seio da UE, redundando no estabelecimento de capacidades militares e civis dirigidas a dotar esta última de uma capacidade de resposta a crises internacionais.

Num plano temporal mais recente, a vontade patenteada pelo Brasil de ter uma palavra a dizer na regulação (da interdependência) do sistema

5. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 33).

internacional, designadamente na redução dos efeitos perversos da globalização,⁶ mostrou estar em convergência com a determinação de a UE desempenhar quer um papel global ao nível da promoção da paz e da segurança, tal como ficou consagrado na Estratégia Europeia de Segurança de 2003, quer um papel pró-activo na evolução das dinâmicas de globalização, conforme ficou atestado na *'Declaração da UE sobre a Globalização'*, aprovada em Dezembro de 2007.

Num âmbito mais restrito, o interesse estratégico de que se veio a revestir, para as duas partes, a África Austral⁷ não deverá ser aqui olvidado pelas suas significativas implicações na estratégia europeia para África, sob o pano de fundo dos esforços envidados pela UE no sentido de se afirmar como actor estratégico e político independente na arena internacional. Ademais, o desenvolvimento de um interesse comum estratégico no continente africano, que se intensificou nos últimos anos, tornaram o Brasil e a UE parceiros naturais num esforço de promoção da integração regional em África, dentro e fora do domínio de jurisdição da União Africana. Isto para além de um empenho concertado, direccionado ao aprimoramento e concretização de múltiplas políticas de apoio ao desenvolvimento.

A existência de tal afinidade encerrava *per se* o potencial não só para um diálogo aberto e franco fundado em valores e princípios de inspiração normativa, mas também para a geração de sinergias susceptíveis de possibilitar empreendimentos comuns, no quadro de um sistema internacional que, findo o período marcado pela bipolaridade Leste-Oeste, entrou numa fase de recomposição, tendo-se tornado, também por essa via, cada vez mais complexo e imprevisível.

No entanto, só nos últimos anos as relações entre a UE e o Brasil evoluíram no sentido de serem reconhecidas as condições propícias ao

6. Paulo Roberto de Almeida, “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1) (2004) 178.

7. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 37)

estabelecimento de uma parceria estratégica inclusiva, porquanto capaz de transcender um quadro cooperativo eminentemente comercial e técnico. Com efeito, desde 1992, altura em que ficou selado o acordo de terceira geração entre o Brasil e a UE que as suas relações têm sido fortemente dominadas por um racional quase exclusivamente comercial e técnico-científico. Isto é surpreendente se consideramos que na última década o Brasil veio a afirmar-se como o principal parceiro comercial da UE na América Latina e um importante Estado-receptor de investimentos estrangeiros directos de origem europeia. Por seu turno, a UE impôs-se como o principal mercado para os produtos brasileiros.⁸

O RELACIONAMENTO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E BRASIL: GÉNESE E EVOLUÇÃO

Podemos discernir três grandes estágios nas relações entre a UE e o Brasil. O primeiro, que decorreu entre 1950 e 1986, é caracterizado por uma relativa indiferença, fruto de um vazio relacional entre a própria UE e a América Latina (remetendo-se aqui para a existência de laços institucionalizados), apesar desta última corresponder a um espaço geográfico com uma forte herança europeia em termos culturais, linguísticos e até religiosos em resultado de mais de dois séculos de colonização, cuja influência persistiu após o desfecho do processo descolonizador. De facto, pese embora no dealbar da década de 70, a então Comunidade Europeia (CE) ter estabelecido um ‘mecanismo de diálogo’ envolvendo discussões com os embaixadores dos países da América Latina em Bruxelas, a verdade é que qualquer esforço no sentido de promover um inter-relacionamento com esta região se revelou inexequível, por força da existência de um *vacuum* integracional na América Latina que deixava a CE sem um parceiro regional com quem dialogar.⁹

8. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 33).

9. Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder/London. Lynne Rienner, 1997, p. 119)

Sob este pano de fundo, já nos finais da década de 70, a CE negociou um acordo de cooperação comercial e económica (i.e. acordo de primeira geração) com o Brasil, que só entraria em vigor em 1982. Poucos antes de o Brasil integrar formalmente o chamado Grupo do Rio, criado em 1986, este país já tinha participado em reuniões informais entre esse grupo e os representantes da CE que seriam institucionalizadas em 1990. Todavia, comparativamente à atenção dispensada a outros Estados do chamado Grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico) ou do Mediterrâneo, a assinatura daquele acordo representava um gesto parcimonioso.¹⁰ O Brasil manteve-se, assim, fora do campo de interesse estratégico da CE, e subsequentemente de incidência das dinâmicas cooperativas e de ajuda ao desenvolvimento que tinham sido previamente concebidas e orientadas para acomodar as antigas colónias dos Estados membros. Nesta perspectiva, tal facto não deverá ser divorciado da ausência de afinidade histórica e cultural entre os membros da então CE e aquele país lusófono.

Não há, portanto, coincidência quando esse estado de coisas se altera com o alargamento ibérico em 1986, no seguimento do qual a América Latina começa a revestir-se de importância para a CE, em grande parte, graças ao empenhamento da Espanha na promoção da região junto dos seus parceiros europeus. Todavia, o relacionamento entre a UE e o Brasil, em particular, viria a ser altamente encorajado e favorecido com a adesão à CE de um país com o qual o Estado brasileiro mantinha laços históricos, culturais e linguísticos seculares, a saber, Portugal. Com efeito, a partir de 1986 inicia-se uma fase de gradual aproximação, sendo certo que um dos primeiros indicadores dessa nova tendência foi a assinatura do primeiro acordo de terceira geração com o Brasil em 29 de Junho de 1992.¹¹ A esta aproximação não terá sido alheia o avigoramento da acção externa da CE em resultado do processo de implementação da Cooperação Política Europeia (CPE) e, em 1992, a formalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), no quadro do Tratado de Maastricht. Iguamente importante para aquela consecução política foi criação, em

10. Ibidem.

11. Este Acordo entraria em vigor a 1 de Novembro de 1995.

1991, do Mercado Comum do Sul (mais conhecido por Mercosul),¹² tendo no Brasil o seu principal Estado-guia.

Depois de uma década de relacionamento dominado por questões comerciais, as relações entre a UE e o Brasil passaram a ser norteadas por um Acordo-quadro selado em Junho de 1992, sendo que este último foi seguido por um acordo de cooperação no domínio científico e técnico assinado, em 2004. O Acordo de 1992 propiciou a criação de um Comité Conjunto que passou a supervisionar o diálogo bilateral sobre as diferentes políticas sectoriais. Num primeiro momento foi atribuída primazia a matérias ligadas ao ambiente, sociedade de informação e transporte marítimo. Numa segunda fase, tal supervisão estendeu-se a questões relacionadas com a ciência e tecnologia, a agricultura, a energia, o desenvolvimento social, a cultura e a política regional.¹³

Entre 1992 e 2007, sob o impacto do fim da Guerra Fria e da reunificação da Europa, as relações entre o Brasil e a UE foram pautadas por um quadro cooperativo relativamente simplificado. Na realidade, a reunificação da Alemanha e a gestão das implicações decorrentes do colapso da União Soviética, que confrontou a UE com o desafio do seu alargamento aos países da Europa Central e de Leste, assim como a sucessiva revisão dos seus tratados (i.e. Tratado de Maastricht, em 1992; Tratado de Amesterdão em 1997; e Tratado de Nice, em 2001), trazendo consigo objectivos estruturantes para o projecto europeu, tais como a realização de uma União Económica e Monetária e a afirmação de uma *persona* (política) internacional, moveram a UE a redobrar a atenção sobre as suas instituições, actividades e prioridades. Consequentemente, floresceu em Bruxelas um registo eminentemente eurocêntrico que ajuda a compreender os parcos avanços ocorridos no relacionamento entre

12. Os Estados-parte e fundadores do Mercosul, que assinaram, a 26 de Março de 1991, o Tratado de Assunção, foram o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. O Chile e a Bolívia tornaram-se Estados-associados em 1996.

13. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 34).

Bruxelas e Brasília durante aquele período, algo dilatado. Isto não quer dizer que o Brasil tenha desaparecido do horizonte da UE pela simples inserção deste Estado numa área geográfica que, durante os anos 90, continuou a beneficiar da ajuda técnica e financeira (ao desenvolvimento) da parte da UE. Isto ao passo que se assistiu, igualmente, a um incremento dos fluxos económicos e comerciais para a região, de que o aumento das exportações europeias se tornou um indicador objectivo.

A partir de Dezembro 1995, o relacionamento entre Brasília e Bruxelas beneficiou do acordo selado, nessa ocasião, entre a UE e o Mercosul, por intermédio do qual foi institucionalizado um diálogo político a nível presidencial e ministerial, separado daquele mantido até à data no seio do Grupo do Rio.¹⁴ O significado desse acordo compaginou-se, igualmente, com o facto do mesmo representar um primeiro passo tendente à criação de uma futura zona de comércio livre entre aquelas duas regiões do globo.

Progressivamente, no entanto, o relacionamento UE-Brasil ao abrigo do Acordo de 1992, tornar-se-ia desactualizado e insatisfatório perante o crescente peso económico e comercial do Brasil no plano mundial, sendo que esta tendência veio a reclamar, da parte da UE, uma reavaliação do seu posicionamento (político e económico) estratégico. Por outro lado, Bruxelas dava sinais de fadiga relativamente ao lento progresso registado no âmbito das suas relações com o Mercosul, designadamente no que concerne aos esquemas sub-regionais. Em 2004, o fracasso das negociações conducentes à assinatura de um acordo de livre comércio UE-Mercosul e as disputas comerciais sectoriais entre os principais parceiros do bloco económico (de que a ‘guerra dos electrodomésticos’ entre o Brasil e a Argentina se tornou um ilustrativo exemplo) terá também contribuído para essa fadiga.

14 . Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder/London. Lynne Rienner, 1997, p. 134). O Grupo do Rio, nascido em 1986, da fusão entre o Grupo Contadora e o Grupo Lima, veio a agregar os seguintes Estados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

A percepção, em Bruxelas, de que era inevitável encontrar um enquadramento condizente com a nova *leverage* internacional do Brasil, bem como uma nova dinâmica passível de contornar o impasse que enfermava as relações UE-Mercosul concorreram para a assinatura de uma parceria estratégica entre Brasília e Bruxelas, no quadro da primeira Cimeira UE-Brasil que teve lugar em Lisboa, a 4 de Julho de 2008. Do ponto de vista institucional comunitário, importa ressaltar aqui o ímpeto político suscitado pela proposta de Parceria Estratégica com o Brasil produzida e apresentada pela Comissão Europeia, liderada por José Manuel Durão Barroso, em Maio de 2007 e que apontava para aquele mesmo desfecho.

Tal como alguns afirmaram, essa parceria estratégica configurou um sinal de reconhecimento, por parte da UE, do papel que o Brasil passou a ocupar no sistema internacional.¹⁵ Uma outra causa explicativa desta parceria prendeu-se com a necessidade sentida pela UE de encontrar parceiros e aliados confiáveis na sua tentativa de influenciar o rumo futuro da globalização. Na verdade, a vontade manifestada pela UE de passar de uma postura meramente reactiva (que a movia tão-só a encontrar respostas aos desafios colocados pela globalização) para uma atitude mais pró-activa, o que passaria por exercer, a montante, influência sobre aquele intrincado processo no sentido de minimizar os danos e maximizar os ganhos daí resultantes, terá contribuído para a valorização do Brasil aos olhos das instituições comunitárias, designadamente da Comissão Europeia, assim como dos Estados membros da UE.

Tanto mais que, como nota Alfredo Valladão, o Brasil, tinha uma imagem exterior positiva resultante de uma prática diplomática reiteradamente fundada na defesa das instituições multilaterais e do direito internacional que redundou na manutenção de relações pacíficas com os vizinhos, ao passo que ajudou a criar a percepção externa do Brasil como uma potência emergente de tipo benigno. Isto significa que (ao contrário de outras potências como a China ou a Rússia), o país não era percebido por

15. Marco Aurélio Garcia, “The strategic partnership between Brazil and the European Union”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 49).

certos quadrantes como uma ameaça à estabilidade do sistema internacional.¹⁶ A circunstância de o Brasil ter renunciado à posse de armas nucleares concorreu igualmente para a consolidação de tal percepção. A imagem externa do Brasil como potência benigna poderá ser relacionada com a capacidade criadora de consensos (de que o Itamaraty¹⁷ tanto se orgulha) que levou alguns analistas a compaginar a liderança levada a cabo pelo Brasil, desde o fim da Guerra Fria, no plano regional (isto é, no quadro da América do Sul), mas também global, com o conceito de ‘hegemonia consensual’.¹⁸

A multiplicidade e complexidade das necessidades sentidas pela UE, no quadro de um mundo em vertiginosa mutação, a par das lições aprendidas em resultado do contacto cumulativo com a experiência integracionista na América Latina e com distintos processos de diálogo aí estabelecidos (como por exemplo, o Processo de São José), tornaram, portanto, irresistível o aprofundamento das relações políticas e económicas com o Brasil.

Por seu turno, será plausível afirmar que a aceitação por parte do Brasil da institucionalização de uma parceria estratégica com um actor económico de grande pujança como a UE, em muito semelhante àquela que Bruxelas já tinha assinado com outras potências emergentes, terá derivado de um processo de redefinição da sua auto-imagem e objectivos enformadores do seu papel no Mundo. A auto-percepção da capacidade de o Brasil ter uma voz na governação mundial, uma palavra a dizer sobre os grandes problemas da comunidade internacional e um papel concreto na promoção de um multilateralismo efectivo e na gestão da globalização parece ser disso mesmo sintomático. Além disso, a insistência

16. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 34)

17. Este é o nome pelo qual é vulgarmente conhecido o Ministério dos Negócios Estrangeiros brasileiro.

18. Sean W. Burges “Consensual hegemony: theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”, *International Relations*, Vol. 22 (1) (2008) 65-84.

brasileira na candidatura a um lugar permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, bem como as pressões, mais ou menos discretas, no sentido de assegurar a participação dos representantes nacionais nas reuniões do G8¹⁹ deverão ser entendida no mesmo contexto.

Essa mudança parece ser indissociável da visão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva sobre o papel do Brasil no Mundo que veio contrastar com aquela preconizada pelo seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato decorreu entre 1995 e 2002. Na verdade, ao passo que este último, percebendo a existência de certos limites estratégicos e económicos, contemplava para o país um papel de liderança circunscrito à esfera regional como corolário de um processo gradual de afirmação económica, para Lula da Silva ao Brasil está aberto ao país um papel de liderança no plano mundial. Por outras palavras, Lula da Silva deseja reforçar a afirmação do Brasil como actor internacional, no quadro de uma política externa presidencial classificada pelo próprio chefe da diplomacia brasileira, Celso Amorim, como ‘activa e altiva’.²⁰ Paralelamente a isso, o Brasil sob a administração de Lula da Silva tem prosseguido uma estratégia de liderança no continente africano, em especial junto da África lusófona onde o país desfruta (em relação a Portugal) a vantagem de não ter um passado colonial que deixou marcas, mais ou menos traumáticas, nas elites e populações de certos países, algumas das quais ainda se encontram em resolução, volvidos mais de trinta anos após o desfecho do processo de descolonização. Finalmente, o Brasil preserva o seu estatuto de potência (económica) regional mais preponderante no contexto do Mercosul, sobre a qual, e por isso mesmo, recaem responsabilidades acrescidas como pólo de estabilidade regional. Esta sua condição de líder regional reveste-se de crucial importância, na exacta medida em que, efectivamente, dota o Brasil de capacidade para engrandecer o seu peso no quadro de negociações comerciais internacionais com outros blocos, ao passo que favorece o fortalecimento da sua posição como potência de expressão global.

19. Paulo Roberto de Almeida, “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1) (2004) 177.

20. *Ibid.*, 162, 171 e 178.

Importa salientar neste ponto que a Cimeira UE-Brasil de 2007 e a parceria estratégica que então ficou selada foi consequência de uma tentativa conjunta de transcender os limites de uma simples aliança comercial e acolher o desafio de fazer evoluir a existente dinâmica cooperativa bi-regional para patamares mais exigentes porquanto envolvendo um diálogo político ao mais alto nível. Do lado do Brasil, a concepção de Lula da Silva sobre o papel político desempenhado por certos países europeus em ‘alianças estratégicas’ contra o unilateralismo norte-americano, tal como revelado na crise do Iraque, terá contribuído para a percepção da viabilidade e oportunidade de uma parceria política com a UE, susceptível de complementar a parceria económica.²¹

Este novo formato enquadrador do relacionamento entre o Brasil e a UE não deixou indiferente o domínio das relações entre Bruxelas e o Mercosul, sendo certo, tal como já ficou referido em linhas anteriores, que o Brasil usufruía da condição da economia mais preponderante desse bloco. Ao ressaltar a especificidade do peso internacional do Brasil e sua importância como parceiro estratégico da UE, a nova relação bilateral causou alguma *malaise* entre Brasília e os restantes Estados membros do Mercosul, designadamente, a Argentina, ao mesmo tempo que reclamou, da parte da UE, um exercício de clarificação sobre o lugar dos remanescentes países envolvidos na dinâmica cooperativa UE-Mercosul no âmbito do novo relacionamento UE-Brasil.²²

PORTUGAL E O CRESCENDO COOPERATIVO NAS RELAÇÕES UNIÃO EUROPEIA-BRASIL

O contributo português para o desenvolvimento e consolidação do relacionamento entre a UE e o Brasil é iniludível. Antes de mais, merece ser sublinhado que o processo de integração europeia, no momento da sua fundação, não contemplou uma atenção particular dispensada ao

21. *Ibid.*, 175.

22. Alfredo Valladão, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillet Paper No. 109, Maio 2008, p. 40)

espaço geográfico de inserção do Brasil, a saber, a América Latina. Com efeito, ao contrário do continente africano que foi explicitamente evocado na Declaração Schuman de 9 Maio de 1950,²³ por considerações de ordem histórica que se prendem com a ligação da França às suas colónias na região, a América Latina só mais tardiamente vieram a integrar a psiché e retórica comunitárias. Tal sucedeu com a entrada de Espanha e de Portugal na CE, em 1986.

É, pois, no seguimento da adesão de Portugal ao Concerto Comunitário que o Brasil, passou a ser incluído no espaço de potencial alcance da acção externa da então CE. Por essa altura, Portugal contava já com um longo registo de sistemático relacionamento diplomático com o Brasil que, desde cedo, se afigurou, não só como um interesse nacional específico a salvaguardar, mas também como uma importante valência político-diplomática que o país deveria maximizar no quadro comunitário.

Em 1986, como maior ex-colónia portuguesa, o Brasil constituía uma prioridade tradicional de política externa que era imperativo defender em nome da história e da língua, aspectos cruciais. Estes constituíam aspectos cruciais, ao abrigo dos quais o Brasil figurava na retórica oficial como ‘país-irmão’. No plano linguístico, este último era considerado um importante aliado nos esforços a envidar por Lisboa no sentido da promoção da lusofonia no Mundo e da preservação do peso e da viabilidade internacionais da língua portuguesa. Tratava-se de um legado histórico que, para além de representar um valor em si mesmo, permitiria a Portugal transcender, em muito, a sua dimensão geográfica e demográfica com todos os dividendos políticos e diplomáticos daí decorrentes. Ao operar uma ligação estreita ao Brasil, a língua portuguesa revestia-se de um valor estratégico importante, ao mesmo tempo que provia Portugal com uma vantagem comparativa relativamente aos seus parceiros franceses, ingleses e até mesmo espanhóis.

Não surpreende, pois, que a primeira presidência portuguesa da UE, realizada entre Janeiro e Junho de 1992, tenha devotado tempo e energias

23. “The Schuman Declaration, 9 May 1950”, in Christopher Hill e Karen Smith (eds.), *European Foreign Policy: Key Documents* (Londres/Nova Iorque, Routledge, 2000, p. 13)

ao fortalecimento das relações com a América Latina, designadamente, com os países do Mercosul,²⁴ tal como ficou patente na organização da primeira Cimeira UE-Mercosul. A América Latina correspondia a uma área geográfica, à qual Portugal estava ligado por profundos laços históricos e culturais e, na perspectiva de Lisboa, era importante aproveitar a oportunidade da presidência para estruturar o relacionamento da CE com a América Latina pela via da institucionalização de uma rotina formal de consultas e da cooperação com base em novos acordos. No contexto de uma tal dinâmica, as relações com o Brasil assumiam particular significado. A atestar isso, pode referir-se o facto de a assinatura de um acordo de terceira geração²⁵ com a Brasil ter figurado, explicitamente, como uma prioridade da presidência portuguesa.²⁶ Sob um desvelado impulso político português, esta prioridade acabaria por materializar-se, o que permitiu aos investidores nacionais e europeus ganharem acesso ao ambicionado mercado brasileiro.²⁷

A relevância do empenhamento de Portugal no aprofundamento das relações entre a UE e a América Latina, em geral, e entre Bruxelas e Brasília, em particular, foi desde sempre reconhecida pelas autoridades políticas brasileiras. Por exemplo, em 2004, por ocasião da VII Cimeira Brasil-Portugal, o Presidente Lula da Silva evocou tal importância nos seguintes termos: “A parceria entre os nossos países desempenha um papel central também no futuro das relações entre a União Europeia e a América Latina e Caribe. Por isso, *contamos com Portugal* para que se

24. Vasconcelos, Álvaro, “Portugal: The European Way”, in Álvaro Vasconcelos e Maria João Seabra (eds.) *Portugal: A European Story* (Estoril: Principia, 2000, p. 32).

25. Os acordos de terceira geração não limitavam a cooperação as questões económicas e comerciais, mas estendia o seu alcance a matérias relacionada com a indústria, ciência, investigação e cultura.

26. Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Portugal 92 - Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias* (Lisboa. Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 1992, p. 54).

27. Laura C. Ferreira-Pereira, “Portugal e a Presidência da União Europeia (1992-2007)”, *Relações Internacionais*, No. 20 (Dezembro 2008) 133-146. No Prelo.

possa assinar - ainda este ano - o acordo de associação Mercosul-União Europeia”.²⁸

Apesar de as expectativas do Presidente Lula da Silva terem saído goradas com o fracasso das negociações para um acordo UE-Mercosur ocorrido naquele mesmo ano, a verdade é que três anos mais tarde o relacionamento entre Bruxelas e o Brasília conheceria um decisivo salto qualitativo com a realização da primeira Cimeira UE-Brasil, a 4 de Julho de 2007, sob os auspícios da terceira Presidência Portuguesa da UE. Esta histórica reunião lançou uma parceria estratégica compreensiva ao incluir o diálogo político ao mais alto nível para além das diferentes dimensões em que já se desenvolviam laços cooperativos desde 1992, entre outras mais recentes relacionadas com os desafios colocados pela crescente globalização das ameaças à segurança e paz mundiais, incluindo o terrorismo transnacional no quadro pós-11 de Setembro de 2001.

Em linha com interesses nacionais previamente descritos neste estudo, as autoridades portuguesas viram no mandato presidencial europeu uma importante plataforma para maximizarem o papel de mediador que Portugal tinha assumido entre o Brasil e a UE. De resto, a conjuntura prevalecente na altura mostrou-se propícia para isso, na exacta medida em que ao contrário do tratamento devotado a outras potências regionais emergentes (tais como, a Rússia, a China e a Índia), a UE ainda não havia institucionalizado com Brasília uma relação envolvendo a realização de cimeiras regulares bilaterais.²⁹ Na óptica das autoridades portuguesas, isso configurava um caso de negligência que era imperioso ultrapassar,³⁰

28. Conforme citado por Valeria Marina Valle em “O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (1) (2005) 99. Ênfase da autora

29. Laura C. Ferreira-Pereira, “Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building”, in Ulrich Sedelmeier e Alasdair R. Young (Eds.), *The JCMS Annual Review of the European Union in 2007* (Oxford, Wiley-Blackwell, 2008, pp. 67-68).

30. George Parker, “Portugal set to focus EU on South”, *Financial Times*, 14 de Maio de 2007.

em vista do papel proeminente que o Brasil desempenhava não só no contexto da América Latina, mas também no âmbito das negociações comerciais multilaterais em fóruns, tais como a Organização Mundial do Comércio. Aproveitando da melhor maneira a janela de oportunidade aberta pela combinação entre o exercício presidencial e a forte sensibilidade da Comissão Europeia, encabeçada por José Manuel Durão Barroso, para o dossiê brasileiro, Portugal supervisionou a organização da histórica Cimeira UE-Brasil, tendo esta constituído a primeira acção relevante de política externa implementada por Lisboa sob a égide da Presidência da UE - com todo o simbolismo e alcance políticos que isso encerrou.

Pelas razões acima aludidas, Portugal continuará a ser um indefectível aliado do Brasil no seio da UE, tanto mais que se abrem novas avenidas, desta feita no continente africano, para Portugal continuar a ser um importante promotor de sinergias euro-brasileiras no contexto comunitário. Sob o pano de fundo da sua participação na Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), criada em 2005, que comporta na sua matriz as afinidades históricas, culturais e linguísticas geradas pela lusofonia, o Brasil tem vindo a encontrar na África portuguesa (com particular destaque para Angola) um espaço de expansão dos seus interesses políticos e económicos. Com efeito, sob o consulado do Presidente Lula da Silva assistiu-se a uma intensificação do relacionamento diplomático com África que se traduziu na abertura de várias embaixadas em África em 2008, mas também na duplicação do número de embaixadas em Brasília, a qual se tornou, depois de Havana, a capital da América Latina com o maior número de representações diplomáticas.³¹ A isto deve aduzir-se o incremento do número de viagens oficiais realizadas pelo Presidente da República brasileiro ao continente

31. http://www.brasilemb.org/index.php?Itemid=124&id=293&option=com_content&task=view encontrado em 18 de Novembro de 2008; e Marco Aurélio Garcia, “The strategic partnership between Brazil and the European Union”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 54).

africano - mais de 20 desde 2003.³² O aumento de actividade diplomática presidencial em África denota bem o já referido papel de liderança que o Brasil ambiciona desempenhar na região, em relação à qual já proclamou uma política de solidariedade activa.³³

O novo enfoque africano da política externa brasileira veio, manifestamente, aproximar este país das prioridades da agenda externa da UE que, desde 2000, sob o impulso político das autoridades de Lisboa, persegue um aprofundamento do seu *rapport* com essa região do globo. Tal aproximação que, formalmente, se iniciou com a Declaração do Cairo de 2000, consolidar-se-ia mediante um processo diplomático bem sucedido que culminou com a assinatura da *Estratégia Conjunta UE-África*, em Novembro de 2007. Nesse ínterim, no quadro da sua Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a UE esteve envolvida em várias operações de natureza militar e civil em África o que é revelador do *élan* africano de que se veio a revestir a acção externa da UE.

CONCLUSÃO

Sob o pano de fundo de um sistema internacional em reconfiguração, a primeira metade do século XXI assistiu à instituição de uma parceria estratégica entre a UE e o Brasil, para a qual contribuíram diversos factores endógenos e exógenos nos contextos europeu e brasileiro que o presente estudo procurou dilucidar.

Deste lado do Atlântico, depois de alguns anos de introspecção político-institucional dirigida a adaptar o projecto europeu às mudanças causadas pelo quadro internacional pós-bipolar, a UE enceta uma nova fase tendente a dotar-se de uma *persona* política internacional num mundo multilateral globalizado, sob a tutela da sua PESC.

32. Marco Aurélio Garcia, “The strategic partnership between Brazil and the European Union”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (Paris. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, p. 53).

33. Paulo Roberto de Almeida, “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1) (2004) 171.

Do outro lado do Atlântico, depois de mais de uma década centrada na consolidação da sua visão regionalista para a América do Sul, e a par do papel de liderança natural assumida, desde inícios dos anos 90, no quadro do Mercosul, o Brasil deu mostras de um desejo de se afirmar como um actor de expressão global, com capacidade de intervenção criativa e construtiva na resolução dos problemas mais importantes da actualidade internacional. Esta aspiração de liderança no plano mundial - sintomática de uma mudança na política internacional do Brasil - ganhou um contorno muito pronunciado sob o consulado do Presidente Lula da Silva, para quem não deviam existir inibições ao incremento do papel do Brasil no Mundo, tanto no plano económico, como no plano político. De resto, a parceria estratégica que a UE selou com o Brasil, sob o impulso da diplomacia portuguesa em Julho de 2004, foi um sinal do reconhecimento daquela pretensão brasileira resultante do estatuto que este país veio a granjear como potência económica emergente que aspira a desempenhar um papel político, de primeiro plano, na comunidade internacional.

O facto de as duas potências regionais com ambições regionais partilharem uma agenda normativa fundada na defesa activa da democracia e dos direitos humanos, e na promoção do direito internacional, do multilateralismo efectivo e da globalização ‘com uma face humana’ adensou, em Brasília, a percepção da UE como parceiro político-estratégico na luta por causas internacionais, tradicionalmente caras à sua diplomacia, mas também para o incremento do peso político do Brasil nas relações internacionais contemporâneas contribuiu para a necessária convergência que viabilizou o estabelecimento de tal parceria estratégica. Com efeito, no quadro da visão de Lula da Silva de um mundo mais multilateral, mais justo e mais seguro, o bloco europeu passou a ser percebido como um forte aliado nos esforços do Brasil para contribuir, de forma concreta, para a evolução do sistema internacional naquela mesma direcção.

A confirmar-se uma maior disponibilidade de Brasília para um cada vez mais intenso engajamento na promoção da paz e segurança internacionais, na assistência humanitária, no apoio ao desenvolvimento económico, no combate ao terrorismo e na luta contra a proliferação de armas de destruição massiva, o espaço para a geração de sinergias entre o Brasil e a UE nas próximas décadas, tornar-se-á ainda mais distendido. Consequentemente, poder-se-á, por essa via, assistir a uma densificação

da actual parceria estratégica, num contexto de crescente confiança mútua entre os dois lados do Atlântico.

Tal como este estudo procurou evidenciar, o activismo português em promover uma agenda brasileira no domínio da acção externa da UE teve início ainda mesmo antes de o Brasil ser percebido e reconhecido em Bruxelas como uma potência económica emergente, sendo certo que tal predisposição se tornou particularmente visível no quadro do primeiro e terceiro exercícios da presidência do Conselho da UE (i.e. 1992 e 2007). Ademais é plausível apresentar tal activismo como um factor que concorreu para o desenvolvimento de laços cooperativos directos entre Brasília e Bruxelas, paralelamente ao incremento do status e prestígio internacionais do Brasil, pela via da sua proeminência económica e comercial que acabou por reclamar da parte da UE a institucionalização de uma aliança estratégica.

À semelhança do que sucedeu na última década e meia, é expectável que Portugal continue a dar evidência de apoio unívoco ao aprofundamento de uma agenda brasileira da UE por considerar o seu papel no estreitamento das relações UE-Brasil um meio de valorizar a sua especificidade e utilidade aos olhos dos seus parceiros europeus com todos os dividendos políticos e diplomáticos daí resultantes. No entanto, o diálogo entre Bruxelas e Brasília tendo-se agora tornado mais directo e aberto é de esperar uma evolução do contributo português de *bridge-builder* para *honest broker*, isto é, de construtor de pontes de diálogo (até aí inexistentes ou incipientes) entre os dois actores para parceiro provido de competências e conhecimentos para, mediante a oferta solicitada ou não solicitada dos seus bons ofícios, ajudar a gerir situações de impasse ou, mesmo, de crise negocial que poderá ocorrer no âmbito de dossiês controversos onde persistem diferenças mais entrenchadas de pontos de vista.

BIBLIOGRAFIA

Valladão Alfredo, “L’UE et le Brésil: un partenariat naturel”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Paris, Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, pp. 33-48.

Almeida, Paulo Roberto de, ‘Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula’, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1) 2004, pp. 162-184.

Burges, Sean W., “Consensual hegemony: theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”, *International Relations*, Vol. 22 (1) 2008, 65-84.

Ferreira-Pereira, Laura C., ‘Portugal e a Presidência da União Europeia (1992-2007)’, *Relações Internacionais*, No. 20, Dezembro 2008, pp. 133-146. No Prelo

Ferreira-Pereira, Laura C., ‘Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building’, in Ulrich Sedelmeier e Alasdair R. Young (eds.), *The JCMS Annual Review of the European Union in 2007*, Oxford, Wiley-Blackwell, Agosto 2008, pp. 61-70.

Ferreira-Pereira, Laura C. e Groom, A.J.R., ‘Solidarity in the European Union’s Security and Defence Policy’, Comunicação apresentada no âmbito da *Second Global International Studies Conference*, em 25 de Julho de 2008, em Liubliana.

Garcia, Marco Aurélio, “The strategic partnership between Brazil and the European Union”, in *Partnership for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Paris, Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Chaillot Paper No. 109, Maio 2008, pp. 49-57.

Hill, Christopher e Smith, Karen (eds.), *European Foreign Policy. Key Documents*, Londres/Nova Iorque, Routledge, 2000, pp. 13-15.

Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Portugal 92 - Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias*. Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 1992.

Piening, Christopher, *Global Europe: the European Union in World Affairs*, Boulder/London, Lynne Rienner, 1997, pp.119-138.

Presidência da União Europeia, *Joint Statement at the EU-Brazil Summit*, encontrado em http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20070704BRSUM.htm em 15 de Abril de 2008.

Valle, Valeria Marina, “O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48(1) 2005, pp. 99-128.

Vasconcelos, Álvaro, “Portugal: The European Way”, in Álvaro Vasconcelos e Maria João Seabra (eds.) *Portugal: A European Story*, Estoril, Principia, 2000, pp. 11-38.