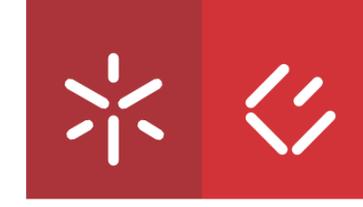


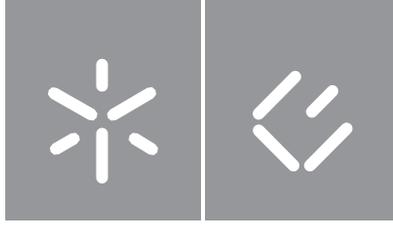


Vitória Teixeira Rocha

O Brasil na Política Externa da União Europeia: O Papel de Portugal

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão





Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Vitória Teixeira Rocha

O Brasil na Política Externa da União Europeia: O Papel de Portugal

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação do(a)
Professora Doutora Laura C. Ferreira-Pereira

Novembro de 2022

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus, pela minha existência e todas as experiências que me fazem crescer e entender o porquê de estar aqui.

Agradeço aos meus pais, por terem me proporcionado o suporte financeiro e emocional, pela paciência, amor e compreensão, e por sempre estarem ao meu lado. Às minhas irmãs, por serem o meu refúgio e por me amarem exatamente como sou. Sem vocês eu não seria quem sou.

Agradeço a todos os meus professores na Universidade do Minho, em especial à minha orientadora Laura Ferreira-Pereira, por ter me guiado nessa jornada acadêmica, por ter me mostrado o exemplo de excelência e dedicação e por ter me dado conselhos que levarei para a vida toda.

Agradeço às minhas amigas Jaqueline, Cíntia e Thalita, por serem a minha família em Braga, pelas horas de estudo, pelas conversas, pelo apoio e por tornarem meus momentos em Braga mais do que especiais.

Agradeço ao meu companheiro Berk, por estar comigo nesse período, por me apoiar em minhas decisões, por ser meu porto seguro sempre que precisei, pelo imenso aprendizado e, mais do que tudo, por me ensinar que “in love we rise, not fall”.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

O BRASIL NA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: O PAPEL DE PORTUGAL

Resumo Analítico

As relações entre Brasil e União Europeia (UE) datam da própria formação da instituição e tiveram diversas configurações desde então. A UE por ser um ator singular nas relações internacionais, possui uma estrutura e processos únicos, incluindo a formação e implementação da sua política externa. Esta última teve um desenvolvimento maior a partir do Tratado Maastricht, em 1992, com a formação da PESC (Política Externa e de Segurança Comum), que desde então tem contribuído para uma atuação da UE cada vez mais estruturada no cenário internacional. A política externa da UE se desenvolve na lógica interestadual, ou seja, os países possuem maior espaço de abertura para veicularem seus interesses e preferências, abrindo espaço para o exercício da influência e negociação. O objetivo dessa pesquisa é analisar a forma como o Brasil foi inserido na agenda externa da UE, considerando o papel de Portugal nesse processo. Para isso, o estudo explorará as dinâmicas da Europeização, examinando em particular a dimensão de Uploading no caso de Portugal que contribuiu para o estabelecimento da Parceria Estratégica UE-Brasil em 2007.

Palavras-Chave: PESC, Parcerias Estratégicas, Europeização, Brasil, Portugal

BRAZIL IN EUROPEAN UNION'S FOREIGN POLICY: THE ROLE OF PORTUGAL

Abstract

Relations between Brazil and the European Union (EU) date back to the institution's creation and have been shaped by different setups since then. The EU, as a unique actor in international relations, has a singular structure and processes, including the development and implementation of its foreign policy. This latter had a major progression after the Maastricht Treaty, in 1992, with the CFSP (Common Foreign and Security Policy), and since then it has presented an increasingly structured role in the international scenario. The EU's foreign policy is developed in an interstate logic, that is, countries have greater open space to convey their interests and preferences, opening space for the exercise of influence and negotiation. The main goal of this dissertation is to analyze how Brazil was incorporated in the EU's external agenda, considering Portugal's role in this process. For this, the study will explore the phenomenon of Europeanization, examining the Uploading dimension in the case of Portugal, that contributed for the establishment of the EU-Brazil Strategic Partnership, in 2007.

Keywords: CFSP, Strategic Partnerships, Europeanization, Brazil, Portugal

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução..... | 9 |
| Enquadramento e justificação do tema..... | 9 |
| Revisão de Literatura..... | 18 |
| Problemática..... | 25 |
| Quadro Teórico e Metodologia..... | 26 |
| Estrutura da dissertação..... | 29 |
| Capítulo 1: A Política externa portuguesa e as relações Portugal-Brasil | 32 |
| As linhas estratégicas e prioridades da política externa portuguesa..... | 32 |
| Portugal e o processo de integração europeia..... | 34 |
| Portugal, as relações transatlânticas e a NATO..... | 37 |
| Portugal no século XXI..... | 38 |
| As Relações Portugal-Brasil..... | 41 |
| Relações pós-Independência..... | 41 |
| As duas Repúblicas..... | 42 |
| Pós-ditadura portuguesa: a redefinição de objetivos externos..... | 43 |
| Século XXI: novos dilemas migratórios..... | 46 |
| Uma “parceria inconclusa”?..... | 47 |
| Capítulo 2 - As relações UE-Brasil (1986-2007)..... | 49 |
| Os primórdios..... | 49 |
| 1950-1970: Da desconfiança inicial à aproximação interregional..... | 50 |
| A Década de 1980 - Portugal como a porta de entrada para a Europa.551990 - Diálogo Interinstitucional..... | 59 |
| Século XX – O impasse no vetor institucional e singularização das relações com o Brasil..... | 63 |
| Capítulo 3 – A Parceria UE-Brasil..... | 69 |
| A Política externa europeia: o papel das parcerias estratégicas..... | 69 |
| O ‘Rationale’ das Parcerias Estratégicas da UE..... | 74 |
| A consolidação da Parceria Estratégica UE-Brasil..... | 77 |
| As Características da Parceria Estratégica..... | 80 |
| Capítulo 4: A Europeização da política externa de Portugal: O Upload da prioridade ‘Brasil’..... | 84 |
| Europeização no contexto de política externa..... | 84 |

| | |
|---|------------|
| Upload: que variáveis estão em jogo? | 89 |
| Europeização de Portugal | 92 |
| Portugal projetando interesses: Upload das relações com o Brasil..... | 96 |
| Conclusão | 101 |
| Bibliografia | 112 |

LISTA DE ABREVIACÕES

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
BRICS – Brasil, Rússia, China e Índia
CE – Comunidade Europeia
CECLA - Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEPAL - Comissão Económica para a América Latina e o Caribe
CETA - The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement
CIG – Conferência Intergovernamental
CPE - Comunidade Política Europeia
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
EFTA – European Free Trade Association
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
Mercosul – Mercado Comum do Sul
NATO – The North Atlantic Treaty Organization
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
PESCO - Permanent Structured Cooperation
PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa
PIB - Produto Interno Bruto
TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

Enquadramento e justificação do tema

A política externa da UE é uma temática bastante diversa e cheia de complexidades. O aspecto ontológico, a abordagem teórica e metodologia utilizadas no seu estudo divergem daquelas utilizadas nos estudos tradicionais de política externa, que têm por objeto os Estados. A UE não é um Estado, mesmo assim possui política externa própria e, para analisá-la é preciso ter em mente os aspectos distintivos desse ator, desde o seu histórico até as dinâmicas presentes.

A política externa da UE já é um tema bastante trabalhado na academia, principalmente desde a criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em 1992, no quadro do Tratado de Maastricht. Entretanto, a maioria das investigações têm como objeto de estudo a própria PESC, a sua criação, as fases do seu desenvolvimento, as circunstâncias e os atores presente, e até mesmo a sua componente militar, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (Ruano, 2013). Isso se deve ao fato de que, com a criação dessas duas políticas (i.e. PESC e PCSD), a política externa da UE progrediu de forma considerável, com destaque para a busca de uma maior coerência, consistência e relevância no cenário internacional (Ferreira-Pereira, 2013).

Este trabalho tem por objetivo analisar as relações entre a UE e o Brasil, mais especificamente, o enquadramento e lugar desse país na agenda de política externa da União, assim como o papel de Portugal nesse processo. Essas relações estão integradas no contexto da Parceria Estratégica estabelecida entre a UE e o Brasil em 2007. As parcerias estratégicas da UE são um importante instrumento da política externa, que foram se institucionalizando cada vez mais, tal como evidenciado pelo aumento do número de parceiros estratégicos da UE (Ferreira-Pereira andVieira, 2016).

Em 2003, na Estratégia Europeia de Segurança é citada a necessidade de trabalhar em conjunto com parceiros para lidar com os desafios e ameaças internacionais. Nessa visão, a cooperação internacional seria uma prioridade da ação externa da UE tanto na forma multilateral quanto por meio de parcerias com países e organizações internacionais (Conselho da União Europeia, 2003). A relação transatlântica, com enfoque para os Estados Unidos é colocado em primeiro lugar, reforçando o caráter insubstituível desse parceiro estratégico. As relações com a Rússia também são citadas nesse contexto, e o documento chama atenção para alguns potenciais parceiros, nomeadamente, o Japão a China, o Canadá e a Índia (Ibid). O Relatório sobre a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança (2008), também é outro documento que reforça o papel das parcerias estratégicas no ambiente de segurança, principalmente no sentido da promoção do multilateralismo efetivo. Nesse documento, reconhece-se expressamente o Brasil como parceiro estratégico da UE, resultado da formalização da parceria no ano anterior (2007).

A UE tem dois objetivos principais no estabelecimento de parcerias estratégicas com países terceiros. O primeiro é resolver um desafio de coerência da ação externa da União, tanto entre os Estados membros quanto entre as instituições da UE, um problema sempre presente na ação externa desse ator. O segundo objetivo é definir estratégias adaptadas a cada tipo de ator externo, sejam eles Estados ou organizações internacionais (Pallasz, 2015).

As relações da UE com o Brasil passaram por diversas fases até o desenvolvimento da Parceria Estratégica. Dois desenvolvimentos principais guiaram o aprofundamento das relações entre esses dois atores. A primeira diz respeito a evolução simétrica que os dois atores têm apresentado no cenário internacional, adotando perspectivas similares para lidar com a globalização econômica e os desafios transnacionais. E a segunda foi a percepção conjunta de que a institucionalização da Parceria Estratégica

seria vantajosa para ambos, ao reforçar os interesses e preferências mútuas na conjuntura global (Ferreira-Pereira, 2016).

O relacionamento entre Brasil e a Comunidade Europeia se inicia nos anos 1960, quando são estabelecidas as primeiras relações diplomáticas entre os dois. A partir desse primeiro contato, as relações entre Brasil e a Comunidade (e posteriormente UE) foram se estreitando cada vez mais. A partir de 1986, a cooperação se intensifica tendo em vista a entrada, na Comunidade Europeia, de dois atores com ligações mais enraizadas com o país, Portugal e Espanha. Nesse período, a Comunidade inicia a trajetória para um diálogo mais intenso e institucionalizado com o Brasil (Ferreira-Pereira, 2016; Poli, 2018).

No início dos anos 1990, também há certo dinamismo nas relações entre os atores, com foco para a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Europeia e a República Federativa do Brasil em 1992 (Ferreira-Pereira, 2016). Na década de 1990 também há o fortalecimento dos laços inter-regionais tendo em vista a criação do Mercosul, que representou uma nova estrutura de diálogo para a UE. A partir de 2004, inicia-se uma nova fase de relacionamento UE- Brasil, uma ligação bilateral mais robusta com um espaço maior de diálogo político (Ibid). É nesse período que ocorre a singularização das relações entre a UE e o Brasil, considerando as dificuldades de acordo com o Mercosul e o ganho de preponderância do Brasil como ator regional e global.

O elemento mais evidente dessa nova fase é a assinatura da Parceria Estratégica em 2007, na ocasião da primeira Cimeira UE-Brasil. A Parceria Estratégica marca o início de um período frutífero de negociação entre as duas partes, com ganhos recíprocos em diversas áreas (econômica, tecnológica, educacional, cultural) e o reconhecimento de interesses comuns e oportunidades de coordenação política no plano multilateral.

Para a análise das dinâmicas que envolvem a tomada de decisão para o estabelecimento de parcerias estratégicas com países terceiros, se faz necessário considerar alguns fatores que modelam o exercício da política externa da UE. Podemos entender a Política Externa da UE como um sistema amplo composto por três subsistemas: a PESC e PCSD, os aspectos externos das políticas comunitárias (que tratam do comércio, relações externas e desenvolvimento) e as políticas externas nacionais (Ruano, 2013). Quando analisamos as relações da UE com a América Latina, e o Brasil se encaixa nesse contexto, a PCSD tem somente uma importância marginal, já que as relações entre esses atores rondam mais pelo âmbito do comércio, investimentos e desenvolvimento (Ibid).

Além disso, também é preciso considerar a multiplicidade de atores que atuam na formulação e implementação da política externa da UE, as instituições e os Estados. Dentre as instituições, aquelas que possuem um grau mais direto de influência na política externa da UE são o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia (Ruano, 2013). A nível dos Estados, é preciso reconhecer que a política externa da UE é moldada intensamente pelas preferências externas dos Estados membros, e o grau de influência no resultado político varia entre eles.

O objetivo da presente pesquisa é analisar o papel de Portugal na evolução das relações com o Brasil na agenda externa da UE. Por isso é extremamente útil analisar o processo de interação entre as preferências do Estado membro em questão e a implementação da política externa da UE no nível macro. O processo aqui descrito é o da Europeização, por meio do qual se analisam as dinâmicas de interação entre os objetivos de política externa no nível dos Estados e no nível da UE, chegando no resultado de política externa final.

Usualmente, os estudos do processo da Europeização focam no efeito das políticas europeias nas políticas nacionais, explorando como se dá a adaptação das estruturas, instituições e escolhas na esfera interna dos Estados membros aos padrões da UE (Ruano, 2013). É importante

ressaltar que esse processo da Europeização é estudado em diversas temáticas, sejam políticas econômicas, monetárias, entre outras. Nessa pesquisa, almeja-se captar o processo de Europeização na área da política externa. Tendo em vista que a política externa não é uma política comunitária no sentido supranacional do termo, mas uma política intergovernamental, é preciso ter em conta que não existe uma política externa da UE independente dos Estados membros. Pelo contrário, as decisões de política externa da UE são o resultado de negociações entre os próprios Estados e a influência das instituições europeias.

Consideremos, então, os três subsistemas da política externa da UE acima referidos: PESC/PCSD, os aspectos externos das políticas comunitárias e a política externa dos Estados. A forma como aplicamos e analisamos o processo da Europeização em cada um desses subsistemas difere, tendo em vista a sua própria estrutura e atores. No primeiro por exemplo, PESC/PCSD, a lógica intergovernamental é a que prevalece, logo considera-se o maior grau de influência das preferências nacionais no resultado de política externa. Já no aspecto externo das políticas comunitárias a pressão proveniente das instituições europeias para adaptação tem um peso grande no resultado das escolhas políticas. A política externa dos Estados é resultado de objetivos e preferências nacionais, entretanto, ao fazer parte da UE, esses objetivos podem tomar outra forma e variar ao longo do tempo.

Ao analisar o conceito da Europeização na política externa, é preciso então entender todas as dinâmicas envolvidas no processo, assim como os resultados políticos possíveis. No caso da presente pesquisa, o foco da análise será Europeização da política externa portuguesa tendo como resultado político o estabelecimento da Parceria Estratégica com o Brasil. Dessa forma, pretende-se analisar a forma como se desenvolveram as relações entre a UE e o Brasil, dando-se ênfase ao papel de Portugal nesse processo.

A Europeização da política externa é um processo de associação das políticas externas europeia e do Estado membro, que pode gerar variados resultados políticos dependendo de algumas variáveis específicas. No caso de Portugal, pretende-se analisar de que forma o país elencou as suas prioridades de política externa após a entrada na UE, e como isso contribuiu para a inserção do Brasil na agenda externa da UE, que culminou no estabelecimento da Parceira Estratégica UE-Brasil.

Como mencionado anteriormente, ao analisar a política externa da UE, podemos dividi-la em três subsistemas, e aqueles que possuem mais relevância para as relações com a América Latina (incluindo o Brasil), são as relações externas das políticas comunitárias e as políticas externas nacionais (Ruano, 2013). Porém, estreitando a lente de análise da pesquisa para as relações com o Brasil, consideraremos como elemento de destaque as parcerias estratégicas da UE dentro do escopo da política externa da organização.

O processo a ser estudado é o da Europeização da política externa, aplicado ao caso de Portugal como membro da UE. Não é objetivo da pesquisa analisar a Europeização de outras políticas europeias que não estejam relacionadas com a ação externa da UE. Também não se almeja fazer uma comparação, tal como outras pesquisas pretendem, dos processos de Europeização da política externa entre diferentes Estados membros. Aqui o foco será o estudo um Estado membro específico, Portugal, para entender os objetivos da política externa portuguesa e a interação desses com o resultado de política externa europeia. O foco, dentro dos objetivos da política externa portuguesa, será dado às relações da UE com o Brasil.

Tendo em vista a delimitação temática da presente pesquisa, entende-se que o assunto a ser tratado é de extrema relevância para a literatura dedicada à Europeização, assim como para entender as dinâmicas de política externa da União com países terceiros. Grande parte da literatura sobre Europeização trata do processo em políticas

comunitárias, ou seja, a adaptação das estruturas nacionais aos padrões e objetivos da UE (Wong and Hill, 2011). Estão crescendo os estudos que tratam da Europeização na área da política externa (Tsardanidis and Stavridis, 2005), mas a maioria analisa no contexto de adaptação da política externa nacional às preferências europeias (Wong and Hill, 2011).

O presente estudo pretende destacar-se ao analisar o efeito no sentido oposto, ou seja, o incremento de novas dinâmicas e preferências na política externa da UE tendo em consideração a atuação de um Estado membro. Desse modo, a presente pesquisa tem relevo para o arcabouço teórico sobre a Europeização ao oferecer uma nova abordagem do processo, entrando em linha de conta com as relações entre a UE, o Brasil e o papel de Portugal. Devido à escassez de estudos sobre Europeização aplicado ao caso de Portugal, este é outro ponto para o qual a pesquisa deverá contribuir.

A relevância deste estudo também passa pela área de pesquisas relacionadas aos parceiros estratégicos da UE e os potenciais parceiros. Ao analisar o papel de Portugal no enquadramento do Brasil na agenda externa da UE, essa investigação oferecerá resultados que demonstrarão o grau de influência de um Estado na modelação da política externa da UE. Da parte dos países terceiros, ficará mais claro, de que modo as relações bilaterais que possuem com certos países membros da União poderão favorecê-los ao desempenharem o papel de ponte para o estabelecimento de relações estratégicas com a UE.

O recorte temporal da análise será entre 1986 até 2007. Eis a justificação para esta escolha. O ano inicial, 1986, é o ano de adesão formal de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). A escolha desse marco temporal inicial reflete os objetivos dessa pesquisa, em analisar como as prioridades de política externa portuguesa foram elencadas e se relacionaram com a formação da política externa europeia a fim de incluir o Brasil na agenda da última. A análise termina em 2007, ano de criação

da Parceria Estratégica entre UE e Brasil, onde são efetivados os resultados dos esforços de aproximação dos dois atores.

A perspectiva teórica a ser utilizada na pesquisa é a Europeização. Como já referido nesse projeto, a Europeização é, ao mesmo tempo, um processo político e uma lente teórica. Ao identificar as lentes teóricas pelas quais se analisam o processo e as dinâmicas de integração europeia, temos quatro corpos teóricos mais utilizados: o neo-funcionalismo, o liberal intergovernamentalismo, a governança multinível e a política pública comparada (Radaelli and Exadaktylos, 2010). O processo da Europeização foi estudado em todas essas perspectivas teóricas, pois trata-se de uma matéria que esteve sempre no cerne do estudo sobre a integração europeia. Entretanto, o surgimento do tópico como uma área de pesquisa independente é recente. É importante ressaltar que, tal como afirma Radaelli e Exadaktylos, a Europeização não é uma nova teoria, mas ela oferece conexões e um design de análise distinto das teorias existentes (Ibid). Segundo os mesmos autores, três fatores explicam a razão pela qual a Europeização é uma vertente diferente das teorias existentes sobre integração europeia. A primeira é que o ramo da Europeização tem como tarefa específica a de definir a natureza, o escopo substantivo e a extensão territorial do fenômeno político da Europeização. Diferente das teorias clássicas de integração, ela já assume a influência do processo integrador nas políticas nacionais. O segundo fator é que essa vertente vai além do escopo de análise das teorias de integração clássicas, que abrangem somente as políticas públicas. Na Europeização, analisam-se a entidade política, a política de fato e as políticas públicas. E o terceiro fator é que o ramo da Europeização está mais focado em explicar processos enquanto que as teorias clássicas focam mais nos resultados (Ibid).

Nesse sentido, é interessante destacar que mesmo sendo um ramo de pesquisa recente, já existe certo consenso sobre a definição do fenômeno. Partindo das definições mais relevantes, podemos identificar que todas compreendem a Europeização como um processo de via dupla,

abrangendo tanto o impacto doméstico da integração europeia como a influência de fatores nacionais na formulação da política Europeia (Ibid). Radaelli (2003) diz que Europeização consiste em um processo, ao invés de um resultado, um processo de construção, difusão e institucionalização de regras, processos e paradigmas que são definidas no nível macro (na UE) e depois incorporadas na lógica doméstica. Lenschow (2005) aplica a visão de duas noções de Europa, como uma pressão para adaptação de estruturas internas e como uma oportunidade de utilização por forças domésticas.

A ideia inicial da análise da Europeização começou com a pesquisa feita por Börzel (1999) ao desenvolver um dos tipos de abordagem, que hoje conhecemos como *Download*, e é hoje a mais utilizada nos estudos comparativos (Ruano, 2013). Essa abordagem, também referida como *top-down*, foca na pressão exercida pela UE para adaptação das políticas internas dos Estados membros. Surge também, mais tarde, a abordagem *Upload*, tendo em vista entender a influência dos Estados membros na formulação da política externa do bloco. Esses atores, com maior influência, podem ter elementos na sua política externa, que não se alinham com a política externa da UE, então estes buscam modificá-la. A abordagem *Upload*, ou *Bottom-up*, analisa de que forma esse fenômeno se dá na prática (Ruano, 2013).

As críticas em relação a essas duas primeiras abordagens é que são muito verticais para compreender o processo de formulação e aplicação da política externa da UE. Era necessária uma visão que abrangesse o aspecto difuso de transferência de políticas envolvido na política externa europeia. A terceira abordagem, chamada de *Crossload* ou *Sideways*, tenta lidar com essa questão, ao compreender a relação entre as políticas externas nacionais e europeias como um processo de contínuo aprendizado e troca. Nessa visão, as decisões ao nível nacional estão cada vez mais dependentes de uma posição coletiva, ao mesmo tempo em que a formulação no nível macro depende das dinâmicas estatais (Ibid).

Essas três abordagens da Europeização no âmbito teórico também servem para analisar os diferentes tipos de Europeização, no sentido de processo político. Cada uma dessas abordagens inclui diferentes mecanismos causais, e, conseqüentemente, analisam diferentes variáveis e hipóteses. Nas próximas seções ficará mais claro como é estruturado o design de pesquisa, considerando esses três tipos de Europeização, ao ser explicada a metodologia de investigação.

Revisão de Literatura

Para a presente pesquisa, três grupos de literatura são relevantes no enquadramento do tema a ser abordado. O primeiro grupo é o de Política Externa Portuguesa e as Relações entre Portugal e o Brasil. O segundo é a literatura sobre Europeização, e mais especificamente a Europeização no caso de Portugal. O terceiro é sobre a política externa da UE, com o foco para a formação de parcerias estratégicas.

Na literatura sobre a Política Externa Portuguesa podemos citar alguns estudos mais relevantes, que diferem em suas abordagens e metodologias. Alguns estudos analisam a Política Externa Portuguesa dividindo-a em períodos. É o caso do ensaio produzido por Nuno Teixeira (2010), que identifica três modelos de inserção internacional de Portugal em três momentos históricos distintos. O primeiro modelo, chamado de Portugal Medieval, presente até o século XV, se resumia as relações intra-peninsulares, já que não existia Portugal como um Estado moderno. O segundo modelo, chamado de histórico ou clássico, foi do século XV até 1974-1986, marcado pela evolução científica e tecnológica que permitiu o desenvolvimento de relações extra-peninsulares. Nesse período, a unificação da Espanha causou um desequilíbrio nas relações com Portugal, que se volta para o Atlântico e se afasta da Europa. No terceiro modelo de inserção, o modelo democrático, de 1986 até o presente, Portugal finalmente adere à então Comunidade Europeia e passa a desenvolver um

modelo equilibrado de três prioridades na sua política externa: NATO, UE, e Comunidade Lusófona (CPLP) (Teixeira, 2010).

Outros estudos buscam analisar o desenvolvimento da política externa portuguesa sob uma perspectiva mais estruturalista, olhando para o macro (cenário global) ao invés de focar somente nos interesses estratégicos nacionais. É o caso da análise realizada por Maria Sousa Galito (2019), que identifica as variáveis da política externa portuguesa considerando a interação entre os níveis nacional, regional e global. Assim, se analisa o desenvolvimento das prioridades políticas do país considerando o seu papel na Europa, a sua atuação no Atlântico e a relação com os PALOP, ao mesmo tempo em que considera a influência de fatores do SI, como a bipolaridade, o sistema de alianças ocidentais, a competição geoeconômica, entre outros (Galito, 2019).

Estudos que seguem uma lógica semelhante tentam explorar as dinâmicas da política externa portuguesa utilizando uma abordagem realista. Nuno Brito (2005) é um autor que segue essa linha, apontando alguns elementos, sob a ótica realista, que guiaram a política externa portuguesa, para a escolha de seus objetivos e prioridades. Segundo Brito (2005), o realismo na política externa portuguesa não é uma opção, mas uma necessidade, um mecanismo de sobrevivência. Nessa lógica, Portugal, sob o viés político e de segurança, busca apoiar o desenvolvimento da PESD mas sempre com a atenção para o pilar europeu dentro da NATO (Brito, 2005).

No que diz respeito às relações Portugal-Brasil, os estudos mais relevantes tendem a focar nas relações mais recentes entre os dois países, em vez de adotar recortes temporários mais prolongados. É o exemplo da pesquisa realizada por Celso Sousa (2010), que analisa as relações entre esses dois países desde os anos 1990 até hoje. Isso se deve ao fato de que as mudanças no cenário internacional desse período, com o fim da Guerra Fria, e a intensificação dos processos de integração regional, provocaram uma aproximação entre esses atores (Sousa, 2010). Essa reaproximação

foi guiada tanto por fatores endógenos (redemocratização nos dois) quanto condicionantes exógenas (integração regional e a globalização).

Outros estudos, como o de Fernando Sousa e Marília Gonçalves (2010) dão ênfase ao caráter econômico dessas relações. Esses autores apontam para o aumento dos investimentos portugueses no Brasil, escolha que reflete uma visão do Brasil como um vetor de compensação da economia portuguesa, atenuando, assim o peso da opção europeia para Portugal. Os autores também identificam a possibilidade de uma agenda comum luso-brasileira, que vai desde assuntos de segurança (violência, terrorismo e tráfico), a políticas de desenvolvimento sustentado e questões normativas, entre outros (Sousa and Gonçalves, 2010).

Outra autora de referência é Carmem Fonseca (2010) que analisou o papel que o Brasil tem ocupado na estratégia de política externa portuguesa desde a redemocratização de Portugal. A autora oferece um enorme contributo na constatação de que a política externa pós regime autoritário, mesmo que tenha sofrido uma redefinição profunda, não deixou de contemplar a importância da América Latina, com destaque para as relações com o Brasil. Houve, na verdade a continuidade dessas relações, onde o simbolismo e a matriz de valores históricos e culturais foram de grande valia. Além da retórica presente nas visitas e discursos, a autora enfatiza a diplomacia econômica levada a cabo por Portugal, tendo como alvo o Brasil e os avanços nas negociações relacionadas às questões migratórias entre os dois países (Fonseca, 2010).

Um último elemento de destaque nessa literatura é o livro de Amado Cervo (2012) *A Parceria Inconclusa: as relações entre Brasil e Portugal*. O autor faz um apanhado mais complexo das relações entre os dois atores, apresentando uma análise com corte temporal mais prolongado em que se explora aspectos específicos do relacionamento. O autor divide as sessões do livro considerando tanto os aspectos temáticos quanto temporais, analisando as relações entre Brasil e Portugal no nível cultural, econômico e social desde a independência até o século XXI.

O segundo grupo de literatura relevante para o projeto é a que trata do fenômeno da Europeização e a sua subárea, de aplicação ao caso de Portugal. Como citado anteriormente, o domínio da Europeização abrange uma literatura específica relativamente recente. Os autores que estudam esse processo progrediram em suas análises ao estabelecer metodologias e elaborar conceitos diversos para a compreensão do fenômeno em questão. A literatura sobre Europeização já é bastante ampla, e para a pesquisa em questão, interessa focar no nicho da Europeização nos estudos de política externa.

A primeira aplicação do conceito de Europeização para o estudo de política externa foi feita por Tonra (2000) que analisou a transformação na forma como as políticas externas nacionais eram construídas, incluindo a definição e cargos, a internalização de normas e as expectativas internas tendo em vista o complexo processo de formulação de uma política externa coletiva, a nível da UE. A maior parte dos estudos de Europeização na política externa analisam o impacto da política externa Europeia na formulação de política externa dos Estados membros, ou seja, o processo ou abordagem *Top-down*. Podemos citar dentro dessa abordagem os estudos de caso feitos para alguns Estados membros, como a pesquisa feita por Tsardanidis e Stavridis (2005) que aplicam ao caso da política externa grega. Outras pesquisas, como o livro coordenado por Lorena Ruano (2013) que reúne em seus capítulos vários estudos de caso dos Estados membros, tentam identificar qual dos processos (top-down, bottom-up, ou crossloading) prevalece na política externa de cada Estado membro, especificamente no quesito das relações com a América Latina.

Uma questão complexa que surge nos estudos da Europeização na política externa, especialmente na abordagem top-down, é a dificuldade em se estabelecer uma relação causal direta entre a Europeização e as dinâmicas internas dos países. Isso porque não é possível isolar os efeitos políticos internos de outras potenciais causas das mudanças, como a própria globalização, por exemplo (Radaelli and Exadaktylos, 2010).

Por

outro lado, a preocupação com um design de pesquisa mais delimitado e estrito têm crescido para lidar com essa questão. Grande parte das pesquisas focam em estudos de caso e analisam sob a perspectiva top-down (Ibid).

Ainda existem poucos estudos que tratem do fenómeno da Europeização aplicada ao caso de Portugal. Um dos estudos, produzido por Álvaro de Vasconcelos (1996), não chega a adotar o conceito de Europeização em si, entretanto analisa a influência e atuação da Portugal nos desenvolvimentos da PESC. Segundo o autor, Portugal busca desenvolver suas relações com a África por meio do elemento comunitário, e fazer parte da Comunidade Europeia significou o fortalecimento do papel de Portugal no mundo lusófono. Ao mesmo tempo, o Mediterrâneo e a Europa central e do Leste passaram a fazer parte da política externa portuguesa como consequência da integração Europeia. O caso do Timor-Leste foi emblemático na atuação de Portugal, que, por meio da persistência, trouxe para a agenda externa da UE, enfatizando a questão dos direitos humanos.

Outro ator relevante nesse sentido é Reinaldo Saraiva Hermenegildo (2011), que aplica a abordagem teórica da Europeização ao caso de Portugal, analisando o papel do país na a atuação externa da UE em Timor Leste. O autor então também analisa a atuação de Portugal na PESC, desenvolvendo o histórico do posicionamento português nessa estrutura. Hermenegildo identifica que o país passou de um posicionamento mais periférico e reservado, até cauteloso nos domínios da política externa europeia, para uma atuação mais central e ativa, após a presidência portuguesa da CEE em 1992. Dessa forma, a Europeização da política externa portuguesa permitiu que a questão de Timor Leste tivesse projeção internacional e que a PESC ganhasse uma nova dimensão nas relações com os países de língua portuguesa, devido à participação ativa de Portugal.

O terceiro grupo de literatura relacionada com a temática dessa pesquisa é a política externa da UE. A política externa europeia é um termo

relativamente recente na academia, já que os assuntos de política externa costumavam ser uma área essencialmente dos Estados (Ruano, 2013). Como mencionado anteriormente, desde a criação da PESC, a literatura sobre política externa europeia se concentrou exclusivamente no desenvolvimento dessa política. É evidente então a quantidade expressiva de trabalhos que tratam do desenvolvimento da PESC e PESC nos estudos de política externa da UE.

Há então estudos que tratam do desenvolvimento da PESC e da PESC, como sendo o último capítulo da integração europeia, destacando os marcos políticos para a sua construção (Keaukelaire and Kolja, 2012), e as mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa (Ferreira-Pereira, 2013). Pesquisas que analisam as operações de paz realizadas pela UE, temática bastante relevante dado o aspecto inovador dentro da história de integração europeia (Keohane, 2011). Outras análises focam no significado e limitações da solidariedade intracomunitária no quadro da PESC, e as implicações desse fenômeno a longo prazo (Ferreira-Pereira and Groom, 2010).

Outros estudos dão ainda destaque às parcerias estratégicas. O relatório produzido pela Universidade de Carleton no Canadá (2015), por exemplo, contou com a contribuição de diversos especialistas sobre o assunto, e ofereceu uma análise extremamente relevante sobre as parcerias estratégicas da UE como um instrumento de sua política externa. Além de apresentar uma revisão das origens e o processo evolucionário da estrutura de parcerias no contexto geral, o relatório também é dividido em vários capítulos que se debruçam sobre países e regiões de destaque na temática de parcerias estratégicas da organização (Pallasz, 2015).

O estudo de Laura Ferreira-Pereira e Alena Vieira (2016) oferecem um panorama bastante completo sobre as abordagens e debates na área das parcerias estratégicas da UE. As autoras afirmam que as parcerias estratégicas têm ganhado cada vez mais relevância como uma componente da ação externa da UE, caracterizando-se como essenciais para uma

abordagem mais diversa de política externa tendo em vista as complexidades do mundo globalizado. Apesar da sua relevância, as parcerias não foram formalmente concetualizadas nem em termos legais, nem políticos, assim como a lógica do seu estabelecimento não foi formalizado.

O artigo de Fernando Blanco (2016) também é outro contributo relevante para o assunto, ao oferecer um framework teórico para analisar as funções das parcerias estratégicas no discurso de política externa da UE. O autor analisa o conceito de Parceria Estratégica tanto no nível sistêmico (das RI) quanto a nível bilateral e consegue identificar três funções básicas desse instrumento: um mecanismo de diferenciação e hierarquização no relacionamento com países terceiros, como um instrumento normativo para desenvolver uma política externa estrutural e como um discurso constitutivo de posicionamento. O autor oferece uma pesquisa bibliográfica sobre o conceito de Parceria Estratégica e conclui que o termo é essencialmente político, por isso deve ser analisado tendo em conta dinâmicas e processos dessa área.

Saindo do aspecto geral mais abrangente, grande parte dos estudos procuram analisar as parcerias estratégicas da UE com países específicos, realizando avaliações dessas parcerias. No caso do Brasil, existe uma multiplicidade de pesquisas que analisam o desenvolvimento dessa parceria. Há estudos que fazem uma análise crítica da implementação da Parceria Estratégica entre a UE e o Brasil identificando os principais fatores que contribuíram para essa relação (Ferreira-Pereira, 2016), e as diferentes abordagens adotadas pelas lideranças brasileiras (Saraiva, 2017). E há também pesquisas que se utilizam da perspectiva sistêmica, tentando entender o relacionamento desses países dado seu posicionamento diante das forças globais que os modelam (Gratius, 2012), e as novas dinâmicas da ordem multipolar que trazem um maior pragmatismo nas relações entre os países (Poli, 2018).

Sendo assim, o presente trabalho pretende oferecer uma análise que resulta do encontro desses três grupos de literatura. Tendo em vista o objetivo de analisar o papel de Portugal no estabelecimento das relações da UE com o Brasil, a pesquisa irá apoiar-se nos três grupos de literatura e oferecerá um design inovador com esse intento. Pretende-se analisar as prioridades da política externa portuguesa, dando-se enfoque às relações com o Brasil. Almeja-se também identificar as dinâmicas por trás da interação entre as prioridades e objetivos da política externa portuguesa e da europeia, utilizando-se para isso do arcabouço teórico e metodológico da Europeização de política externa. Conforme já referido, há escassez de estudos sobre a Europeização da política externa de Portugal. Além de preencher essa lacuna da literatura, a pesquisa não só oferece um estudo de Europeização de Portugal como também analisa esse fenómeno na área das parcerias estratégicas da UE. Ainda não há um estudo que explore a Europeização nesse aspecto específico de política externa europeia, isto é, de escolha de parceiros estratégicos.

Problemática

A presente pesquisa tem três objetivos principais. O primeiro objetivo é o de analisar a relação existente entre a política externa portuguesa e a política externa europeia. Serão identificados os objetivos, preferências e estruturas das políticas externas dos dois atores para entender os processos e dinâmicas estabelecidas em direção ao resultado de política externa final. Assim o primeiro objetivo é tanto entender o conjunto de fatores que formam as políticas externas dos atores de forma independente, assim como compreender a interação entre essas duas estruturas.

O segundo objetivo é o da aplicação do arcabouço teórico da Europeização ao caso de Portugal. Como ficará mais claro adiante, a temática da Europeização, envolve um corpo teórico com variáveis e hipóteses bem desenvolvidas que podem ser aplicadas em estudos de caso para cada Estado membro. Assim, essa pesquisa buscará reunir os

elementos dessa estrutura teórica para aplicar no caso de Portugal. Dessa forma, além de se servir do modelo teórico da Europeização, a pesquisa também busca contribuir para a consolidação desse corpo teórico ao oferecer a análise de um caso pouco estudado.

O terceiro objetivo da pesquisa é analisar o desenvolvimento das relações da UE com o Brasil. Serão identificados os períodos e dinâmicas desse relacionamento, com o foco para a formação da Parceria Estratégica entre os dois. Almeja-se aplicar a estrutura analítica do processo de Europeização para compreender o papel de Portugal na afirmação do Brasil como parceiro estratégico da UE. Para alcançar esses objetivos, o estudo pretende responder à seguinte pergunta:

Como o processo de Europeização da política externa portuguesa influenciou o desenvolvimento das relações da UE com o Brasil e subsequente afirmação deste país como parceiro estratégico da UE?

Com o objetivo de guiar a pesquisa também foram estabelecidas as seguintes perguntas secundárias: Quais são os objetivos e preferências da política externa de Portugal? Quais são os objetivos e preferências da política externa da UE? Como a política externa portuguesa interagiu, no período a ser estudado, com a política externa europeia? Que fatores levaram à escolha do Brasil como parceiro estratégico da UE? Qual foi o papel de Portugal nesse processo?

Quadro Teórico e Metodologia

Conforme já referido anteriormente, o modelo teórico utilizado nesta dissertação é a Europeização. Mais especificamente, o presente trabalho inspira-se na interação das variáveis na dimensão 'Upload' da Europeização proposto por Lorena Ruano no seu livro *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America* (2013), conforme apresentado abaixo. Nesta abordagem, *Upload*, são analisadas as

mudanças na política externa da UE em consonância com as preferências nacionais de um Estado em específico.

Esse modelo tem sido menos estudado empiricamente, portanto os mecanismos causais são pouco conhecidos ou trabalhados (Ruano, 2013). Na literatura existente, são identificadas duas variáveis necessários para a efetivação de um *Upload*: um interesse forte, definido como uma prioridade dentro da agenda política doméstica, e a capacidade de construir coalizão no nível da UE, que apoie a incorporação dessas preferências na política europeia (Ruano, 2013). A combinação desses dois fatores resulta em quatro hipóteses: A primeira, H7: *Upload* bem-sucedido; a segunda H8: *Upload* bem-sucedido; a terceira, H9: *Upload* parcial ou ausente e a quarta H10: sem *Upload*, em que a preferência política permanece a nível nacional ou ocorre a adaptação (*download*).

Tabela 1: Interação das variáveis na Dimensão *Upload da* Europeização

| | | Coligação no nível da UE: interesse partilhado | |
|--------------------|---------------------|--|---|
| | | Amplamente partilhado | Isolamento |
| Interesse Nacional | Prioridade política | H7: <i>Upload</i> bem sucedido | H9: <i>Upload</i> parcial ou ausente |
| | Não é prioridade | H8: <i>Upload</i> bem sucedido | H10: Sem <i>upload</i> . Preferência política permanece a nível nacional ou adaptação |

Fonte: *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America* (2013)

Considerando o aspecto metodológico dessa investigação, faz-se necessário apontar que a postura epistemológica a ser adotada é a interpretativista. Nessa visão, considera-se, no âmbito ontológico, a existência da realidade objetiva e subjetiva, que estão conectadas entre si. Para o interpretativismo, a realidade objetiva pode ser conhecida em certa medida, mas nunca separada da subjetividade do observador (Porta and Keating, 2008). Dessa forma, nas pesquisas que adotam essa postura, o objetivo não é desenvolver leis universais para explicar fenômenos sociais,

mas sim captar informações contextuais para entender as complexidades do fenômeno.

É importante determinar a postura epistemológica da investigação, pois ela é a teoria do conhecimento envolvida na perspectiva teórica e na metodologia a serem utilizadas (Crotty, 1998). Já a metodologia é o design de pesquisa que molda a escolha e o uso de determinados métodos e os conecta aos objetivos desejados da pesquisa (Ibid). Conforme referem Porta e Keating, a base metodológica de um estudo determina os instrumentos e técnicas para adquirir um conhecimento específico. As metodologias compreendidas pela abordagem interpretativista são as que valorizam o entendimento das diversidades, não generalizações. O contorno teórico é relevante para essa abordagem, porém, a lente teórica não deve condicionar rigidamente a compreensão das especificidades do caso a ser estudado. Os casos estudados são considerados unidades independentes, que podem ser aproximados a tipos ideais estabelecidos por uma teoria, mas o contexto também deve ser levado em conta (Porta and Keating, 2008).

A pesquisa focará na análise contextual de um caso – o caso de Portugal. Assim, o estudo apoiar-se-á no estudo de caso como abordagem metodológica, mais concretamente no chamado ‘single-case study’ que permite fazer uma análise em profundidade.

Em termos de fontes de apoio à análise, esta dissertação utilizará como fontes primárias documentos oficiais produzidos pelas instituições da UE com enfoque na política externa da UE (incluindo-se aqui a Estratégia Europeia de Segurança e o Relatório sobre a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança) e, em particular na Parceria Estratégica UE-Brasil; e também discursos políticos proferidos pelos líderes brasileiros. Como fontes secundárias, a pesquisa utilizará de artigos científicos, livros e capítulos de livros que tratam principais temáticas abordadas, a saber, Europeização, Parcerias Estratégicas da UE e relações UE-Brasil.

Estrutura da dissertação

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos, considerando os objetivos elencados nesta introdução. O primeiro capítulo trata da política externa portuguesa e das relações Brasil-Portugal. São analisados os principais objetivos e princípios da atuação externa portuguesa, dividindo a análise em períodos distintos. Considera-se como fenômeno chave a entrada de Portugal na então Comunidade europeia em 1986 e a sua conseqüente adaptação de escolhas políticas e posicionamento internacional. Também são estudadas as relações de transatlânticas de Portugal e por último é apresentado uma estrutura de prioridades na política externa portuguesa que vem se construindo até o século XXI. Logo após, analisam-se as relações entre Portugal e Brasil, tomando como pano de fundo o período desde o pós-independência, mas aplicando o enfoque para o período pós-adesão, em que as relações são estruturadas em linhas de ação mais consolidadas.

No segundo capítulo, analisam-se as relações entre UE e o Brasil no período de análise (1986-2007). Há uma contextualização inicial considerando os períodos anteriores e identifica-se o elemento chave para delimitação do período de análise, a entrada de Portugal na CE. Segue-se então o estudo de dois períodos distintos, a década de 1990, em que prevaleceu o relacionamento interinstitucional no contexto do Mercosul, e o início do século XXI que foi marcado pela singularização das relações UE-Brasil até o estabelecimento da Parceria Estratégica entre os dois atores

No terceiro capítulo analisa-se efetivamente a Parceria Estratégica entre os dois atores. Para isso identifica-se o papel das parcerias estratégicas na política externa europeia como um todo, abordando o estudo do seu conceito e aplicação práticas. Depois dessa delimitação conceitual das parcerias e identificação da sua aplicação, delimita-se a análise para compreensão da parceria com o Brasil, identificando forças motivadoras, circunstâncias, a atuação portuguesa e as características da parceria em si.

No quarto capítulo, é feita então a aplicação da estrutura teórica da Europeização ao caso de Portugal. Para isso, é abordado o arcabouço teórico da Europeização, em especial dentro dos estudos de política externa. Analisa-se assim, dentro do contexto da Europeização, o fenômeno do *Upload*, caracterizado pela projeção de interesses nacionais para o nível das escolhas políticas da UE. Apresenta-se também, no capítulo, a aplicação da teoria da Europeização no caso da política externa portuguesa, em períodos distintos. Por último, analisa-se a atuação portuguesa no estabelecimento da Parceria Estratégica da UE com o Brasil, marcando o processo de *Upload* da Europeização da política externa portuguesa. Neste último capítulo, assinala-se que a atuação portuguesa nesse processo resultou de um movimento estratégico das autoridades portuguesas, traço de uma participação mais ativa do país no centro de decisão política da política externa europeia. Portugal utilizou a janela de oportunidade que a Presidência do Conselho Europeu e a liderança da Comissão Europeia ofereceram para enquadrar o Brasil como parceiro estratégico na agenda europeia. Como demonstrado por meio de documentos e visitas oficiais, Portugal tinha como um dos seus objetivos chave promover as relações europeias com os países que possuía um histórico de relacionamento consolidado, sendo o Brasil um ator de grande relevo nessa lista. O discurso português nesse período buscou mostrar a importância da elevação do status das relações da UE com o Brasil, o que culminou no estabelecimento da Parceria Estratégica em 2007.

As principais conclusões da presente dissertação, em resposta à pergunta de investigação e uma vez operacionalizadas as variáveis relativas à dimensão '*Upload*' da Europeização propostas por Lorena Ruano no seu livro *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America* (2013), se estruturam nas seguintes ideias. Constatando a existência das duas variáveis necessárias (poder e prioridade política), é possível afirmar que efetivamente ocorreu o *Upload* da preferência portuguesa para o nível da política externa da UE. Foi possível constatar isso ao identificar o papel

da articulação portuguesa no estabelecimento da Parceria Estratégica como Brasil.

Ao analisar o relacionamento entre a política externa portuguesa e a da UE foi possível perceber uma progressão da atuação portuguesa. Desde o momento da adesão, o país passou por diferentes fases nesse processo, em que inicialmente tendia a uma maior adaptação dos seus interesses para depois apresentar uma atuação mais proativa, de maior preponderância e participação nas decisões comunitárias. Esse processo culmina na efetivação de um *Upload*, em que Portugal atua como um mediador estratégico entre a UE e um ator externo, o Brasil.

Por último, pôde-se identificar que Portugal utilizou as Presidências do Conselho da UE e tirou partido da liderança da Comissão Europeia por Duraão Barroso como estruturas propícias para facilitação do processo de *Upload*. Foi nesses contextos que o país pôde influenciar a formulação de agenda europeia, desenvolvendo o foco nas relações com o Brasil, construindo consenso em direção a esse objetivo.

Capítulo 1: A Política externa portuguesa e as relações Portugal-Brasil

As linhas estratégicas e prioridades da política externa portuguesa

Ao analisar o desenvolvimento da política externa portuguesa podemos perceber que essa quase sempre foi guiada pelos fenômenos do sistema internacional, e não de forma isolada das dinâmicas globais. Percebe-se que Portugal, em alguns momentos de forma mais intensa que outros, desenvolveu as suas prioridades externas com base numa estratégia onde as relações com as outras regiões do mundo obtiveram um peso relevante. Além disso, a geografia do país sempre foi um fator de saliência nas escolhas políticas e estratégias de inserção internacional.

Dessa forma, a busca por um equilíbrio entre a pressão continental e a alternativa marítima foram determinantes nas decisões estratégicas do país, que em conjunto com as dinâmicas do sistema internacional, foram base para a construção de diferentes modelos de inserção internacional de Portugal. Nuno Severiano Teixeira (2010) identifica três modelos de inserção do país, analisando três diferentes períodos históricos: o modelo medieval, o histórico ou clássico e o democrático. O modelo medieval prevaleceu até o século XV e se resumia às relações intra-peninsulares, não havendo uma projeção internacional significativa. A partir do século XV até 1974-1986, o país estende as suas relações para além das penínsulas. Entretanto, com a unificação da Espanha forma-se um desequilíbrio geopolítico regional, o que leva Portugal a tentar compensar o seu menor peso pelo vetor marítimo. Inicia-se então uma percepção contraditória entre Europa e Atlântico, com a preferência pelo último. Esse traço político só muda com a transição democrática, onde a Europa deixa de ficar em segundo plano e passa a ser a prioridade da política externa portuguesa.

A mudança recente mais significativa de orientação política no âmbito externo se deu com o fim do regime ditatorial e transição para a

democracia. O fim desse regime significou não só a ruptura com ideais autocráticos como também a perda de colônias e a necessidade de reavaliação de estratégias, onde o tamanho e a pequena força de Portugal ficaram ainda mais explícitos no novo contexto.

Durante o governo de Salazar, Portugal manteve um posicionamento internacional que priorizava as relações com o Atlântico, e tinha como fator essencial as relações privilegiadas com o Reino Unido. Com as mudanças nas estruturas de poder do sistema internacional, entretanto, o país se depara com um desafio: a decadência do Reino Unido e ascensão dos EUA como nova potência mundial. Isso porque Portugal via a preponderância dos EUA com desconfiança, além de não estar alinhado com princípios como a diplomacia multilateral, a legitimidade das Nações Unidas e a descolonização, preconizadas pela liderança americana (Pinto e Teixeira, 2004).

Na década de 50 do século passado, Portugal vai gradualmente aceitando a preponderância dos EUA enquanto mantinha a aliança com o Reino Unido. Se isolou da integração europeia nessa fase devido ao ceticismo de Salazar em relação a uma integração econômica e política europeia. Esse posicionamento se flexibiliza um pouco com a participação na fundação da EFTA (1960), iniciativa liderada pelo Reino Unido, devido ao alinhamento automático do país que expressa interesse no acordo. A EFTA era visto como uma opção que traria vantagens econômicas e não teria tantos custos políticos. Com o tempo, a EFTA acaba por mudar o relacionamento de Portugal com a Europa, pois os países europeus passam a ter um peso maior na economia portuguesa a partir de então (Pinto e Teixeira, 2004).

Quando Marcelo Caetano sobe ao poder, em 1968, encontra um país muito mais europeizado, em termos econômicos, o que o leva a tomar medidas econômicas mais liberais. Caetano tenta continuar seguindo a ideia salazarista de complementaridade entre Europa e África, entretanto, essa conciliação não seria mais possível no novo contexto. Europa e África

não poderiam mais ser complementares na visão de uma parte da elite portuguesa. A divergência de opiniões sobre o relacionamento europeu com essas regiões vem à tona, o que causou o surgimento de lados opostos, os Africanistas e Europeístas (Pinto e Teixeira, 2004).

O processo revolucionário iniciado em 1974 trouxe o lema dos três Ds: descolonização, democratização e desenvolvimento. As descolonizações na África foram agilizadas. O processo da democratização foi monitorado pela então Comunidade Europeia. O desenvolvimento em seu estágio inicial foi possível graças aos programas austeros estabelecidos pelo FMI além de outras reformas de modernização implementadas (Magone, 2000). Entretanto, a primeira na primeira década de democracia portuguesa ainda não foi possível estabelecer uma identidade robusta e consistente na ordem internacional. Só com a estabilização econômica e consolidação democrática é que se abriu espaço para a definição de linhas mais claras de política externa (Ibid). E a integração europeia foi o fator determinante nesse processo.

Portugal e o processo de integração europeia

O processo de integração europeia foi sem dúvida um fenômeno determinante para a política interna e externa portuguesas. No nível interno, aderir ao projeto europeu significava a consolidação da democracia, além da promoção da modernização e desenvolvimento econômicos. Ser parte da Comunidade Europeia também significava aderir a um modelo de inserção internacional específico. E para isso, Portugal precisou concertar o processo de construção de uma identidade de política externa que contemplasse os interesses do país e também os valores e posicionamento europeu.

Até 1986, Portugal manteve somente relações pragmáticas com o continente europeu, preferindo priorizar o elo atlântico nas suas escolhas de política externa. Chegase a mencionar até um certo excepcionalismo

português, uma percepção de que o país se situava à parte da Europa, ao nível da sociedade, política e dos valores (Manuel, 2014). Nesse sentido, o processo de adesão à Comunidade Europeia pode ser lido como um retorno de Portugal à Europa, um desenvolvimento complexo, multidimensional que envolveu vários atores (Ibid). A adesão significou a quebra do isolacionismo em relação à Europa e a inclusão do país nos círculos de decisão europeus.

No período ditatorial, a política externa portuguesa seguia as linhas estabelecidas por Salazar, que via Portugal como um país essencialmente Atlântico, e que não deveria se preocupar com as questões europeias (Pinto e Teixeira, 2004). Durante os anos 1940, dos três tipos de cooperação promovidas no âmbito europeu, Portugal só não participou da política, pois era contra qualquer forma de política supranacional (Ibid).

A Revolução iniciada em 1974 pelo Movimento das Forças Armadas provocou uma verdadeira ruptura com o modelo autocrático e trouxe como lema a descolonização, a democratização e o desenvolvimento (Manuel, 2014), além de abrir espaço para um novo relacionamento com a Europa. Durante o período revolucionário (1974-1976) houve somente a implementação de uma diplomacia paralela e a política externa ainda não possuía objetivos claros. Só com a consolidação democrática, em 1976, é que há uma clarificação dos objetivos da política externa e afirmação da nova identidade portuguesa: um país ocidental, simultaneamente Atlântico e Europeu (Pinto e Teixeira, 2004). Identifica-se, então, que Portugal não pretendia substituir as regiões de prioridade na sua estratégia política, o tradicional alinhamento atlântico não foi colocado em segundo plano para favorecer as novas relações com a Europa. Houve, na verdade, a construção da ideia de complementaridade entre essas duas prioridades regionais.

O processo de negociação para a adesão de Portugal à Comunidade Europeia foi relativamente complexo. Foram dois os principais empecilhos nas negociações: a situação instável econômica e política de Portugal e a

vontade da Europa em negociar a adesão de Portugal e Espanha juntos, o que atrasou o processo (Pinto e Teixeira, 2004). Os processos de integração europeia e democratização foram essencialmente interligados no caso português e a adesão à CE permitiu a incorporação do país nas estruturas internacionais e europeias, e a normalização das relações como parceiros europeus (Royo, 2004).

Fazer parte da CE para Portugal significou transformações no campo político, econômico, e social. No plano político, a própria democratização foi um processo essencialmente conectado com a integração europeia, fazer parte da CE significava a consolidação da democracia, como já mencionado. No quesito econômico, Portugal já vinha implementando reformas mesmo antes da adesão, graças a elementos como o Plano Marshall e a participação na EFTA, que motivaram a liberalização econômica do país, prevenindo políticas protecionistas. Com a consolidação da adesão, Portugal teve que implementar reformas estruturais, garantindo o alinhamento das políticas industrial, agrícola, econômica e financeira com o resto da Comunidade (Royo, 2004). De forma geral, a adesão do país a CE significou a modernização da economia, e consequentemente a melhora nas condições de vida da sociedade (Ferreira-Pereira, 2014).

Com relação à sua política externa, Portugal, ao entrar na estrutura europeia, teve que desenhar as suas prioridades tendo em conta o novo posicionamento como membro da CE, mas ao mesmo tempo garantindo a prevalência dos seus objetivos e interesses mais enraizados. Como mencionado anteriormente, a política externa portuguesa no período pré-adesão não possuía bases claras e um direcionamento consistente.

Somente com a adesão efetiva em 1986 é que podemos falar da reconstrução da política externa de Portugal (Magone, 2000). A partir daí, o país entra em um processo de adaptação e socialização dos processos de política externa com a estrutura europeia. Durante esse primeiro período, o país teve uma posição mais observadora e de adaptação, mas a

partir de 1992, Portugal passou a ter uma posição mais proativa e participativa (Ibid).

Portugal, as relações transatlânticas e a NATO

A lógica da relação que Portugal estabelece com a região transatlântica prende-se essencialmente com o fator de segurança e defesa. Portugal considera a NATO como um elemento crucial para a garantia da defesa do país, e propulsor de uma posição de relevo no contexto de segurança global. Portugal entrou na NATO em 1949, no momento da sua fundação, e as razões do convite ao país foram de natureza geopolítica e estratégica, devido ao posicionamento favorável do país. Portugal, sob o comando de Salazar, aceita fazer parte da organização pois percebeu que essa seria uma oportunidade de dar voz aos interesses nacionais, garantindo a segurança e promovendo uma formação militar consistente. Graças a essa adesão foi possível a modernização militar do país e o surgimento de um novo aliado, os EUA (Teixeira, 1999).

Durante os anos 1950, Portugal e os EUA mantiveram um relacionamento bilateral relativamente fácil, sem conflitos de interesses. Somente a partir dos anos 1960 começam a surgir algumas dificuldades, devido à questão colonial. As duas partes não se alinhavam quanto à posição diante dos processos de descolonização. Com a transição democrática, esse conflito de posições foi resolvido, Portugal reafirmou a aliança com a região transatlântica, expressando a importância da participação na NATO (Teixeira, 1999).

O processo de adesão europeia não significou a perda de importância das relações transatlânticas para Portugal. O país implementou um esforço para garantir que as relações com a Europa não fossem colocadas acima do elo transatlântico, mas que esses dois vetores fossem complementares no desenhar da política externa, de segurança e defesa de Portugal. Com o

fim do regime ditatorial, e o início do processo de formulação da política externa nacional, o país buscou priorizar as relações com o Atlântico.

No período pós-Guerra Fria, há a percepção de que as relações com os EUA são essenciais para a segurança de Portugal (Cravo, 2012). Nasce então, dentro do posicionamento português a necessidade de se mostrar um aliado confiável para os EUA, questão que mais tarde gerou divergências políticas internas, como na Guerra do Kosovo e na invasão do Iraque. Dentro da estratégia portuguesa, as relações com os EUA são também um balanceador do relativo pouco poder que o país possui dentro da Europa (Ibid). No período pós-Guerra Fria, devido à derrota do inimigo, a URSS, a NATO passa por um processo de transformação. Esta organização adquire novas tarefas de segurança, cria novas estruturas de cooperação, dá início a formulação de parcerias estratégicas, promove o alargamento e aumenta o escopo de suas missões. Nesse contexto, Portugal passa a ter um novo papel no contexto de segurança internacional: o de produtor de segurança (Teixeira, 1999).

Portugal no século XXI

A política externa portuguesa do século XXI possui como elemento propulsor a pretensão de uma influência global, o desejo de aumentar a presença externa do país, desafiando os limites geográficos de Portugal (Cravo, 2012). Seguindo essa meta, são traçados dois objetivos principais na formulação política: a administração de parcerias múltiplas para evitar a dependência excessiva de uma região só e lutar contra a exclusão dos centros de poder internacionais. Ao longo da primeira década, a política externa portuguesa foi se moldando a partir de três prioridades: as relações com a Europa/UE, a região transatlântica (NATO) e as relações com os países de língua portuguesa (CPLP) (Ibid).

Ao longo da segunda década do século XXI, a essa tríade de prioridades foram sendo adicionados novos elementos de relevância externa, graças às mudanças no sistema internacional. Adicionou-se a esse

grupo a diáspora portuguesa, que teve um crescimento considerável nos últimos anos. Portugal, ao compreender o tamanho e a heterogeneidade da comunidade portuguesa vivendo no exterior, reconhece a relevância que isso poderia ter para a sua política externa, tanto no nível de influência internacional quanto em relacionamentos bilaterais com outros países (Silva, 2018). Da tríade, então, forma-se um quadrilátero de prioridades externas: o processo de integração europeia, o elo transatlântico, a CPLP e a diáspora portuguesa.

No processo de integração europeia podemos identificar duas dinâmicas principais da atuação portuguesa, o empenho constante nas iniciativas de aprofundamento das relações (PESD, Erasmus, União Monetária, Tratado de Lisboa, Espaço Schengen, PESCO), por um lado, e a luta contra processos de hierarquização de membros e divisões regionais, culturais e ideológicas, por outro (Silva, 2018). Mais recentemente, dentre os desafios para Portugal no contexto europeu podemos citar as dificuldades econômicas (novos gastos, desafios com BREXIT) e as questões relacionadas com a PESCO, a preocupação em manter a soberania e não afetar as relações transatlânticas (Ibid).

No que diz respeito ao elo transatlântico, podemos referir a conclusão do acordo CETA, entre UE e Canadá, como um ponto positivo desse relacionamento. Entretanto houve muitos reveses, onde destacam-se a mudança da política norte-americana com relação à Europa com Trump (congelamento das negociações do TTIP) e os desafios que surgem com o BREXIT (Silva, 2018). No contexto da CPLP ressaltam-se alguns desenvolvimentos no relacionamento entre os países, com a valorização da partilha de valores (democracia, não ingerência, eliminação da pena de morte) além daqueles relacionados à partilha da língua. Dessa forma, essa relação tem se desenvolvido em três eixos principais, a concertação político-diplomática, a promoção da língua comum e iniciativas de cooperação (judicial, de segurança, acadêmica) (Ibid).

Considerando as mudanças recentes no sistema internacional, podemos identificar também duas novas prioridades estratégicas na política externa portuguesa, a internacionalização e a promoção do multilateralismo (Silva, 2018). Portugal tem conduzido a sua estratégia externa buscando cada vez mais uma maior internacionalização. No campo econômico, o país busca o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) por meio de exportações e investimentos, promovendo a abertura da economia. No campo da língua e cultura, podemos citar iniciativas como o Instituto Camões e o empenhamento da rede diplomática nesse sentido. Há também a tentativa de ampliar o número de parcerias com outros países, reforçando a cooperação internacional (Ibid).

Portugal tem sido um país atuante na promoção do multilateralismo, adotando um posicionamento de valorização da ordem internacional baseada em regras e acordos, apoiando a centralidade da ONU nas questões internacionais. O país apoia a abordagem multilateralista não só de forma retórica, mas por meio de contributos concretos na produção de segurança, sendo construtores de pontes entre a África, a América e a Europa e reforçando seu caráter de país global, não conflituoso. Além disso, Portugal é um país com muitos aliados e parceiros estáveis e vêm advogando pelas causas dos pequenos e médios países, na construção de um sistema internacional mais justo e igualitário (Silva, 2018).

Conclui-se, assim, que Portugal possui uma política externa bem consolidada, que não costuma sofrer mudanças repentinas, pois ela é baseada em uma matriz fundadora consistente. Portugal é um país que estabelece suas estratégias levando em conta aspectos estruturais do sistema internacional, a sua posição geográfica e as dinâmicas regionais e internacionais. As linhas gerais que sustentam as escolhas políticas podem ser resumidas na promoção do bom relacionamento com outros Estados, na construção do espírito de paz e cooperação e no desenvolvimento de equilíbrios globais (Galito, 2019).

As Relações Portugal-Brasil

Relações pós-Independência

No período pós independência, o Brasil estava em um processo de definição da sua nacionalidade. Nesse contexto, a percepção que havia sobre Portugal se relacionou bastante com o aspecto da cultura, considerando esta como a percepção das elites que é absorvida pelo povo de um país. Sendo assim, o dilema das elites nesse período se expressou por um confronto de posições entre os “coimbrões” que carregavam a cultura portuguesa para o contexto brasileiro e os “brasilienses” que tinham por objetivo construir uma nova identidade nacional (Cervo, 2012, pp. 18-19). Surge, entretanto, uma linha de intelectuais dispostos a superar esse confronto de ideias se apoiando na possibilidade de uma simbiose entre os dois espectros culturais na formação brasileira, como Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda.

Além desse aspecto cultural, define-se, porém o período pós-independência, de 1825 até 1995 como um período de relações de baixa intensidade. Essas relações perdem conteúdo e entram em fase de estagnação, se movimentando apenas por dois assuntos mais pontuais, as migrações e os atritos diplomáticos (Cervo, 2012). Durante esses dois séculos somente três grandes tratados são implementados a fim de formalizar o relacionamento bilateral desses dois países: o Tratado de Paz e Aliança em 1825, o Tratado de Amizade e Consulta em 1953 e o Tratado de Amizade, Cooperação e Cultura de 2000. O fator em comum desses três tratados é a vontade de manter relações baseadas nos ideais de amizade e fraternidade, fundados nos laços humanos que unem os dois. Isso aponta para um elemento bastante explicativo do tom de relações que guiam os dois países, o alto grau de impacto da cultura, pela formação das identidades nacionais de ambos, nas relações bilaterais entre os dois países (Ibid).

Esse fator também explica a baixa intensidade das relações nesse período. Tendo a elite brasileira esse dilema diante da construção da nova identidade brasileira, como país independente, havia certo receio e, por parte de alguns, aversão, em aspectos culturais que remetessem ao passado colonial e formas de relacionamento que envolvessem dominação e controle. Ao mesmo tempo, Portugal, durante esse período, possuía colônias e baseava suas relações sob esse aspecto, de controle sobre essas regiões. Havia o temor no Brasil de que a presença portuguesa fosse uma ameaça à formação nacional do país. Essa percepção foi aos poucos sendo aliviada pela tentativa de alguns pensadores de construir a visão associativa das duas culturas e com as correntes de imigração portuguesas ao Brasil (Cervo, 2012).

No século XIX, outras duas questões guiaram o relacionamento bilateral dos dois países, o comércio e a reivindicação de indenizações à coroa pelo lado português. Essas duas questões foram negociadas com alguns obstáculos e certo desconforto. A primeira questão foi dificultada pela diretriz adotada pela monarquia brasileira em não negociar tratados de comércio com potências capitalistas avançadas a fim de evitar assimetrias, o que atrapalhou as negociações de comércio entre Brasil e Portugal. Além disso, as duas comissões formadas para o recebimento de indenizações por Portugal acrescentaram ainda mais atrito no relacionamento bilateral, pois causaram um grave problema para a gerência das finanças públicas brasileiras (Cervo, 2012).

As duas Repúblicas

A criação da República brasileira em 1889 agravou as relações com Portugal. O auge desse agravamento foi a mediação portuguesa na Revolta da Armada (1893-94) que resultou na ruptura de relações diplomáticas entre Brasil e Portugal, por ser considerada pelas autoridades como tentativa de restauração da Monarquia (Cervo, 2012). As relações diplomáticas são restabelecidas, mas sem dissolução total de

ressentimentos, e a Proclamação da República em Portugal em 1910 não alterou o conteúdo das relações bilaterais com o Brasil (Ibid).

As relações bilaterais melhoraram com Vargas, em 1930, com a formação de um tratado bilateral de comércio, desejado pelos portugueses desde 1825. Outro ponto favorável desse período é o Tratado de Amizade e Consulta de 1953, implementando o estatuto de igualdade de direitos de brasileiros e portugueses residentes no outro país e a liberdade de escolher o país de residência (Cervo, 2012).

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial surgem novos desafios para o relacionamento entre Brasil e Portugal. O novo sistema internacional formado era baseado em princípios democráticos, e para isso, os países de regimes autoritários tiveram de se adaptar. O Brasil foi um dos que fez essa adaptação, pondo fim ao Estado Novo e convocando eleições. Portugal não promoveu a democratização, mas procurou manter uma imagem positiva no Ocidente, se integrando em instituições multilaterais como a NATO e promovendo o bom relacionamento com EUA e Brasil.

O realismo vem preencher a lógica de relacionamento entre os dois, ao se apresentar as novas necessidades de posicionamento no sistema internacional formado. Pelo lado português há a necessidade de priorizar o atlanticismo, o ocidentalismo e o colonialismo. Portugal utiliza então as relações com o Brasil de forma instrumental. Enquanto isso, o Brasil adotou a sua própria versão de realismo para promover o desenvolvimento nacional. Dessas duas visões realistas, abre-se passagem para o eixo bilateral de amizade e fraternidade que não só mantinham vivas as posições retóricas, mas alimentavam os objetivos realistas de cada um (Cervo, 2012).

Pós-ditadura portuguesa: a redefinição de objetivos externos

O fim do regime autocrático provocou profundas mudanças na política externa portuguesa, e um dos desafios no novo desenho político era definir que posição o Brasil ocuparia dentre as novas prioridades. O

Brasil foi o primeiro país a reconhecer oficialmente o novo regime português, e a partir de 1978 a estabilização do funcionamento das instituições portuguesas foi a base para a estruturação do relacionamento de Portugal com o Brasil (Fonseca, 2010). De 1976 até 1985, a política externa portuguesa evoluiu mais em direção à Europa, porém, pelo menos a nível retórico, as relações com o Brasil eram sempre valorizadas tendo em vista os laços históricos e a partilha cultural dos dois países (Ibid).

Com a subida ao poder de Cavaco Silva, em 1987, é definida uma nova prioridade externa, a de reaproximação de Portugal com a América Latina, com ênfase nas relações com o Brasil. Essa prioridade se relacionava com a necessidade percebida de fomentar relações com outras regiões do mundo além da Europa (Fonseca, 2010) e se conecta com o fator presente na estratégia portuguesa de superar a supra dependência em um só ator externo, valorizando a multiplicidade de aliados e parceiros. A partir do governo de Cavaco Silva, os governantes seguintes partilharam desse mesmo objetivo, de privilegiar as relações com o Brasil, não só no sentido econômico, mas buscando a cooperação em vários setores (Ibid).

António Guterres e Durão Barroso foram exemplos desse esforço. Guterres procurou desenvolver as relações entre Portugal e Brasil em termos práticos, com iniciativas concretas, apontando para a necessidade da criação de uma Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa. Foi no seu governo que a retórica de aproximação com o Brasil começa a verdadeiramente ser colocada em prática, é o início de uma diplomacia econômica com foco no Brasil. Um ponto interessante é que o discurso da época colocava Portugal como a porta de entrada do Brasil para a Europa, o que foi uma articulação estratégica (Fonseca, 2010).

Nesse período, Portugal realiza uma avaliação dos benefícios e oportunidades considerando a internacionalização da sua economia, processo consolidado por meio da adesão à CE. Dentre as opções consideradas, o Brasil se mostrava como uma opção favorável, tendo em vista o desenvolvimento empresarial do país, o seu mercado de escala e a

própria afinidade cultural entre os dois Estados. Com Guterres essa opção se torna uma das prioridades no contexto de consolidação de um “Estado logístico” e implementação da moderna diplomacia econômica (Cervo, 2012, p.96).

No “Estado logístico”, ocorre a simbiose entre o Estado e os agentes econômicos, delegando responsabilidades com vista ao desenvolvimento nacional. Esse processo é essencial para o desenvolvimento econômico de um país, ao garantir uma estrutura política robusta que identifica oportunidades e oferece apoio aos segmentos econômicos da sociedade que atuam ou desejam atuar no exterior (Cervo, 2012, p. 96). Os resultados dessa coordenação político-econômica no contexto das relações entre Portugal e Brasil foram expressivos. Foi nesse período, de 1996 a 2003, que se identificou o maior fluxo de investimentos diretos portugueses no Brasil, em 2002, cerca de 250 empresas portuguesas atuavam no Brasil movidas pela necessidade sua de expansão e a proximidade cultural como país (Ibid).

Barroso também via com bons olhos as possibilidades de cooperação entre os dois países, e reforçou a ideia de continuar o relacionamento bilateral com o Brasil não só em termos econômicos, mas em outros setores também (Fonseca, 2010). No quesito econômico, com Barroso, o processo de internacionalização da economia deixa de ter como foco o Brasil e passa a diversificar as opções, atuando com Espanha, outros países da CPLP e países da África do norte. Entretanto, esse movimento não significou a perda de importância do Brasil na diplomacia portuguesa, pelo contrário, foi o momento em que se observou um enorme avanço no relacionamento (Cervo, 2012).

É durante o governo de Durão Barroso que o interesse na ação diplomática portuguesa sai do contexto mais bilateral, consolidado com Guterres, para entrar em uma percepção de oportunidades na esfera regional, abrindo caminho para fortalecer a parceria entre UE e Brasil (Cervo, 2012). Foi precisamente durante o período em que Durão Barroso

era Presidente da Comissão Europeia que o Brasil se tornou parceiro estratégico da UE, tendo Portugal exercido o papel de ponte, promovendo e facilitando esse processo (Ibid).

Século XXI: novos dilemas migratórios

Até o ano de 2002, o assunto de predominância nas relações entre Portugal e Brasil foi o da diplomacia econômica. A partir desse ano, começa a surgir uma nova preocupação que vai exigir maior atenção política dos dois atores, a questão migratória (Fonseca, 2010). Os assuntos migratórios sempre estiveram na agenda de relações entre os dois países, visto o considerável fluxo de imigrantes portugueses para o Brasil, desde a época da independência em 1822, e de imigrantes brasileiros para Portugal, que desde 1980 têm crescido substancialmente (Cervo, 2012). Um elemento de relevância na gerência de assuntos migratórios nessa relação bilateral é o tratamento privilegiado dos imigrantes de ambos os países em relação a outras proveniências. Esse é um traço de longa duração presente nas políticas de Portugal e Brasil, estabelecendo o elemento da discriminação positiva dos migrantes, garantidas por três tratados principais da questão (1825, 1953 e 2000) (Ibid).

A questão que se coloca, e tem efeitos mais expressivos a partir do século XXI, é o aumento crescente do fluxo de migrantes brasileiros para Portugal, considerando tanto as condições de tamanho geográfico quanto à adequação aos processos e percepções da UE sobre o fluxo migratório. Acrescenta-se à questão, a chegada de grande número de imigrantes da Europa do Leste, graças ao alargamento da UE, que sobrecarrega a capacidade receptiva de Portugal e acaba por afetar a condição da imigração brasileira no território português (Cervo, 2012, pp. 67-72).

Portugal e Brasil se deparam então com uma situação complexa: Brasil deixando de ser país de imigrantes para ser de emigrantes, Portugal fazendo o caminho inverso, o alto fluxo de imigrantes brasileiros para Portugal diante da necessidade de adaptação às normas migratórias da UE

desafia a aplicação do estatuto de igualdade entre os dois países (Cervo, 2012). É nesse contexto que se reconhece a necessidade de adaptação das normas bilaterais relativas à migração. Em 2003 é firmado então o chamado “Acordo Lula” com o fim de legalizar a situação de todos os brasileiros que tivessem entrado em Portugal até aquela data (Ibid, p. 71).

Uma “parceria inconclusa”?

Em seu livro “A Parceria Inconclusa: As relações entre Brasil e Portugal” Amado Cervo se utiliza da denominação “parceria inconclusa” para abordar o histórico de relações existentes entre os dois países. O autor aponta para o elemento da cultura como um motivador e ao mesmo tempo limitador das opções de relacionamento entre Brasil e Portugal. Ao mesmo tempo que Portugal influenciou etnicamente, linguisticamente e culturalmente o Brasil por meio do relacionamento bilateral, no contexto da consolidação das identidades nacionais próprias, as diferenças de cultura, com multiétnica de um lado e a identidade cultural rígida de outro, se mostraram como um obstáculo à aproximação desses atores. Outro elemento de complexidade nessa relação, é divergência do posicionamento internacional adotado por ambos. Enquanto Portugal optou pelo longo e prolongado histórico colonial, a submissão da segurança aos EUA, no contexto da NATO e a integração Europeia, o Brasil está inserido na lógica do desenvolvimento, optando pelo relacionamento com países de mesma perspectiva (BRICS) e por uma lógica de segurança mais igualitária, baseada na negociação e resolução pacífica de conflitos. Tendo como base esses e outros fatores, Amado conclui que o relacionamento entre Brasil e Portugal nunca conseguiu alcançar todo o potencial que poderia, considerando o trunfo da língua comum e a partilha histórica.

O final do século XX e o começo do século XXI, entretanto, representaram uma mudança na percepção das oportunidades no relacionamento bilateral dos dois, essencialmente pelo lado português. Com António Guterres, como Primeiro-Ministro, fica claro que a opção Brasil não se mostraria apenas como uma parceria retórica, mas como um

foco da diplomacia econômica implementada em seu governo. Barroso dá continuidade a esse processo e oferece o ambiente necessário para a consolidação do relacionamento estratégico não a nível bilateral, mas regional. Portugal realmente se coloca como a porta de entrada do Brasil para a UE, uma jogada estratégica eficaz tanto para atrair mais a atenção das autoridades brasileiras para os ganhos do relacionamento, como exercer maior influência no campo decisório europeu.

Capítulo 2 - As relações UE-Brasil (1986-2007)

Os primórdios

As relações entre o Brasil e o continente europeu remontam do próprio processo de formação do Brasil como nação, que teve início com o colonialismo desenvolvido por Portugal há mais de 500 anos atrás. Além da presença da metrópole portuguesa, outras nações europeias também participaram das atividades coloniais no território, mesmo que temporariamente, como os holandeses, franceses, espanhóis e ingleses. Com a independência do Brasil em 1822, a influência europeia não foi cortada, e a história do Brasil continuou sendo moldada pelos fenômenos que ocorriam do outro lado do Atlântico. No século XIX houve um grande fluxo de imigrantes europeus para o Brasil, principalmente de portugueses, italianos, espanhóis e alemães.

O Brasil deve muito de sua formação histórica e cultural heterogênea à influência dos europeus (Cervo, 2009). Isso podemos identificar na própria estrutura colonial implantada pelos portugueses, que além de povoar eles próprios, também foram responsáveis pelo fluxo de africanos escravizados. E pelo fluxo de imigrantes europeus que trouxeram muito de sua cultura e história para incrementar a miscigenação que já ocorria no território brasileiro.

Esse traço da nação brasileira, de miscigenação, é um dos elementos determinantes para o seu posicionamento político externo, que tende ao pacifismo e universalismo (Cervo, 2009). E é nesse ponto que as histórias do Brasil e das nações europeias vão se encontrar novamente, dessa vez promovendo um relacionamento entre nações de igual para igual, que compartilham valores e interesses comuns no plano internacional. Esse alinhamento do posicionamento em direção a valores iguais tem início em meados do século XX. Em 1930, o Brasil começa a seguir uma política desenvolvimentista atrelada à industrialização, com Getúlio Vargas. As nações europeias, por sua vez, que em 1945 saem de uma guerra

totalmente destrutiva, iniciam um processo de integração, tendo como objetivo principal a paz entre as nações por meio da reconstrução e desenvolvimento econômicos (Ibid).

Dentro desse contexto, os dois lados do Atlântico começam a perceber que compartilham de uma jornada em comum, pautada em valores como os direitos humanos, a paz, o desenvolvimento econômico, a solução pacífica de controvérsias, entre outros. Essa plataforma de valores foi um ambiente fértil para o início de um diálogo proveitoso para as duas partes. Já em 1950 a Europa apresenta contribuições para o desenvolvimento brasileiro, com os investimentos diretos na industrialização e em 1970 com a cooperação nuclear (Cervo, 2009).

A partir do início da formação das Comunidades Europeias, em 1950, as relações entre o Brasil e os países europeus têm obedecido alguns padrões dignos de nota. Ao mesmo tempo que essas relações têm caminhado, por um lado, para um afinamento geográfico, por outro, houve uma ampliação no escopo de temas. No primeiro caso, o relacionamento caminhou, de forma geral, do nível interregional (CE e América do Sul e Caribe) para o nível bilateral (UE-Brasil). Já em relação às temáticas, os diálogos deixaram de ter um escopo estritamente econômico para incluir uma variedade de outros temas, como a cooperação tecnológica e científica, meio ambiente, segurança internacional etc. Esses dois pontos vão ser mais bem explicados nas seções seguintes que estão divididas por períodos de análise.

As delimitações temporais utilizadas nesse capítulo obedecem a uma lógica encontrada na literatura que divide o relacionamento entre Brasil e CE/UE em quatro períodos principais: os primeiros contatos de 1950 a 1970, a década de 1980 com a adesão de Portugal, o diálogo interinstitucional iniciado em 1990 e o início do século XX com a singularização das relações da UE com o Brasil.

1950-1970: Da desconfiança inicial à aproximação interregional

O diálogo formal entre a CE e os países da América Latina já é iniciado logo após a assinatura do Tratado de Roma, quando a Comissão Europeia envia aos governos latino-americanos Memorandos de Intenções que apontavam para a possibilidade de cooperação entre as regiões (Dantas, 2011). Entretanto houve um certo vazio nas relações entre esses dois atores nas décadas de 1950 e 1960, pois uma institucionalização mais consolidada só foi implementada a partir da década de 1970.

A América Latina não teve uma visão totalmente positiva do processo de integração europeu nos primeiros anos. Houve, na verdade, muita desconfiança por parte dos líderes latino-americanos quanto ao futuro das relações com os países europeus dentro da nova lógica de relacionamento intra-europeu. Além disso, havia certa apreensão quanto ao grau das relações estabelecidas com os países africanos, os latino-americanos notaram uma preferência inicial da CE pelo envolvimento com as ex- colônias africanas (Torres, 1963).

Havia, na época, a percepção pela Europa de que fortalecer as relações com o continente africano era mais favorável do que investir na região latinoamericana, por isso adotaram um tratamento aduaneiro discriminatório para essas regiões além da promoção de investimentos (Torres, 1963). A política para o subdesenvolvimento da CE focava na região africana justamente pela preponderância dos interesses da França e do Reino Unido, que tinham um relacionamento privilegiado com essa região. A América Latina, em contrapartida, era ainda vista como zona de influência quase exclusiva dos EUA, portanto, para a CE, ainda era uma região com pouca abertura para sua atuação (Boniatti-Pavese, 2013). O próprio Brasil, na década de 1960, era uma ditadura apoiada pelos EUA, não possuía uma política externa independente, e via a cooperação com a CE somente com importância secundária (Boniatti-Pavese, 2013). Assim, não havia uma estratégia europeia coerente para a região, pois não havia espaço nem interesse para tal.

A abordagem europeia para os latino-americanos até os anos 1970 tratou a região como um ator único, sem focar em um país específico

(Bandarra, 2016). A América Latina percebia a indiferença europeia para com a questão do desenvolvimento na região em detrimento da preferência pelas questões africanas. Essa questão chegou até a ser discutida na sessão da CEPAL em La Paz, onde os líderes latino-americanos reconheceram a necessidade de construir um regime permanente de consulta para discutir as relações com a nova Europa (Torres, 1963).

Essa conjuntura começa a apresentar algumas mudanças no final da década de 1960, quando os países da América Latina se reúnem para discutir a erosão das relações com os EUA, emitindo uma declaração para o então presidente Nixon (Boniatti-Pavese, 2013). Em 1966, os líderes da América Latina emitem também um memorando para a CE levantando algumas questões referentes ao relacionamento comercial entre as regiões propondo a formação de uma comissão permanente conjunta entre representantes da CE e chefes de missões latino-americanos na Comunidade (Martin, 2002). Essas declarações foram parte de um movimento geral na América Latina de expressar o descontentamento das relações da região com as potências do Ocidente. Nesse contexto, a CE também passou a ter uma maior atenção para os eventos da região (Boniatti-Pavese, 2013).

Como resposta ao Memorando da América Latina de 1966, a CE produziu um documento sobre as relações com os países da América Latina, em 1969 (Comissão das Comunidades Europeias, 1969). Esse documento propõe uma política mais ativa para a América Latina, sugerindo ao Conselho da UE e aos Estados Membros a adoção de medidas ao nível comunitário em favor dessa região.

In the "Principles of a Community Policy" towards this part of the Third World, the Commission calls for development policy in favour of Latin America to be integrated in two ways: first at Community level, as hitherto the Member States have pursued vary varied policies on technical and financial aid; secondly the different aspects of Community policy (commercial, technical and financial) should be integrated.

Esse documento também enfatiza a necessidade de considerar os diferentes aspectos de cada país latinoamericano, ao invés de tratar a região como um bloco homogêneo, além de destacar o dever da CE agir mais unitariamente nas relações com a América Latina.

Em 1970, a CE e os latinoamericanos concordam em adotar um mecanismo permanente de cooperação, o Diálogo de Bruxelas (Boniatti- Pavese, 2013). A institucionalização do diálogo se aprofunda com a assinatura da Declaração de Buenos Aires entre a CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latinoamericana) e a Europa (Dantas, 2011). Essa declaração foi uma iniciativa latinoamericana para não só reforçar a cooperação econômica, mas também institucionalizar o diálogo político com os países europeus (Ibid).

No plano econômico, os resultados foram evidentes, com a assinatura de acordos comerciais entre países dessas regiões. Entretanto, no plano político, a concertação de interesses ainda não era tão simples. A preponderância dos EUA na região, no contexto de Guerra Fria, contribuiu para um cenário de pouca flexibilidade de escolhas políticas para os países latinoamericanos. Não havia solo fértil para a promoção de um diálogo político totalmente aberto com as nações europeias.

Além disso, no período da guerra ideológica, a Europa se concentrou no seu processo de integração e estruturação de processos internos. Os países da América Latina esperavam uma atuação europeia para balancear a hegemonia dos EUA, agindo como mediadora nos conflitos da América Central, entretanto essa expectativa não foi correspondida (Carvalho e Senhoras, 2008). Ainda que a Europa se interessasse pela promoção da democracia na região, o contexto político/militar instável não favorecia uma aproximação (Ibid).

Na década de 1970, houve os chamados Acordos de Primeira Geração, entre alguns países latinoamericanos e a CEE. Essa leva de acordos foi marcada essencialmente pelo pragmatismo, já que a sua concretização esteve baseada na vontade europeia de expandir o mercado

para suas exportações, seus investimentos e garantir o provimento de matérias-primas (Carvalho e Senhoras, 2008). A CEE concluiu acordos bilaterais de cooperação no âmbito comercial, de caráter não-preferencial com a Argentina em 1971, com o Uruguai em 1973 e com o Brasil em 1974 (Ibid).

O Acordo concluído com o Brasil, além de aplicar o tratamento da Nação Mais Favorecida (NMF) também adotou a cooperação mútua no setor agrícola, e estabeleceu a criação de um Comitê mútuo com representantes das duas partes, que deveriam se reunir anualmente, e teria as seguintes funções:

The Joint Committee shall ensure the proper functioning of this Agreement and shall examine all matters which may arise in the course of its implementation.

The Joint Committee shall also endeavour to find ways and means of furthering economic and commercial cooperation between the Community and Brazil, to the extent that this promotes trade relations and benefits both Parties. It may put forward any suggestions serving the objectives of this Agreement.

The Joint Committee may set up specialized subcommittees to assist it in the performance of its tasks.

(Council of European Community, 1974)

Em 1974, o Parlamento Europeu e o Parlamento Latino-Americano dão início a um mecanismo de diálogo com o objetivo de fortalecer os valores democráticos, as Conferências Interparlamentares. Foi o primeiro fórum de caráter interregional entre os atores, porém seus desenvolvimentos ficaram reservados ao plano retórico (Carvalho e Senhoras, 2008). O avanço principal da primeira geração de acordos entre CEE e latinoamericanos foi a consolidação do diálogo inter-regional entre a Comissão Européia, e o Grupo Latino-Americano (GRULA), formado por embaixadores latino-americanos em Bruxelas (Ibid).

Esse ano, de 1974, também foi o período de criação da Cooperação Política Europeia (CPE), que foi a primeira tentativa de coordenar a política externa dos países membros da CE. Entretanto, somente na década de

1980 a CE conseguiu estruturar as bases para executar uma política externa essencialmente europeia e isso teve implicações nas relações desse ator com a América Latina (Carvalho e Senhoras, 2008).

A Década de 1980 - Portugal como a porta de entrada para a Europa

A década de 1980 foi um período de avanços e recuos nas relações entre o Brasil e a Comunidade Europeia. Destacam-se nessa década, do lado dos avanços, os Acordos de Segunda Geração promovidos pela CE (Carvalho e Senhoras, 2008) e a adesão de Portugal e Espanha à Comunidade, que passaram a ser interlocutores de relevância para as relações entre as regiões. Do lado dos recuos, a década de 1980 é chamada no Brasil de “Década Perdida” devido à crise financeira e inflação experienciados pelo país, e na Europa se materializaram os efeitos da crise energética, com alta dos preços em vários países.

Durante a década de 1980, as relações entre CE e América Latina saem de *low* para *high profile*. A Europa finalmente reforça sua presença na região, mediando os conflitos dos processos de redemocratização latinoamericanos. Destaca-se nesse contexto o diálogo de San José, um diálogo interregional para a adoção de uma solução negociada para os conflitos entre Panamá e os países centroamericanos (Carvalho e Senhoras, 2008). É interessante frisar que a atuação europeia na região não envolvia meios militares, mas essencialmente políticos e institucionais, sempre tendo como princípio basilar a promoção da democracia e dos direitos humanos (Ibid).

Nesse período têm início os Acordos de 2ª Geração, que diferentemente dos de 1ª Geração, tinham uma carga política muito mais estruturada. A CE passa a adotar um enfoque regional para a América Latina, explorando o domínio da cooperação econômica, que incluía trocas de fatores de produção entre as partes. Eles também são chamados de Acordos-Quadros de cooperação. Houve um rompimento da lógica bilateral para a construção de uma política sub-regional, em que os interesses iam

além do comércio, abrangendo também o escopo político (Carvalho e Senhoras, 2008).

Dentre esses acordos podemos citar o Acordo de Cooperação com o Grupo Andino, que estabeleceu o Diálogo de San José em 1985, o Acordo de Cartagena de 1984 e o Tratado Geral de Integração Centro-Americana e Panamá de 1986. O Acordo-Quadro de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa do Brasil foi assinado em 1980, em seu Artigo 3º traz a inovação da cooperação econômica entre as partes além da já existente promoção de trocas comerciais:

A fim de realizar esses objectivos, as Partes Contratantes procurarão, inter alia, facilitar e promover, através de medidas apropriadas:

- a) Uma cooperação ampla e harmoniosa entre as respectivas indústrias, especialmente sob a forma de empreendimentos comuns;
- b) Uma crescente participação, em condições mutuamente vantajosas, dos respectivos operadores económicos no desenvolvimento industrial das Partes Contratantes;
- c) Uma cooperação científica e tecnológica;
- d) Uma cooperação no domínio da energia;
- e) Uma cooperação no sector agrícola;
- f) Condições favoráveis à expansão dos investimentos em bases vantajosas para cada uma das Partes interessadas;
- g) Uma cooperação no que se refere a países terceiros.

Acordo-Quadro de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa do Brasil, 1980

Na primeira metade da década de 1980 as relações entre Brasil e a Comunidade Europeia estagnaram devido, principalmente, a instabilidades internas vividas pelo Brasil (Medeiros e Leitão, 2009). A década de 1980 é chamada de década perdida no Brasil, pois foi um período de intensa estagnação econômica, com a retração da produção industrial, alta inflação, baixo crescimento do PIB e aumento das desigualdades sociais. Além disso, o aumento das taxas de juros internacionais causou o

crescimento da dívida externa brasileira e houve um aumento do déficit público. Nesse contexto de alta instabilidade econômica, os esforços da liderança brasileira estavam focados nos desenvolvimentos internos, ficando reduzida a energia para a promoção do relacionamento externo do país. Além desse contexto de instabilidade econômica, havia também as incertezas trazidas pelo novo contexto político.

Em 1985 é eleito o primeiro presidente civil após mais de 20 anos de governo ditatorial no Brasil, dando início à nova democracia brasileira. Ao mesmo tempo que isso representava um avanço no contexto das relações com a CE, também representou um momento de incertezas. A Comunidade se relacionava agora com um país democrático, que compartilhava dos mesmos valores e princípios, ou seja, agora havia espaço para uma aproximação política além do pragmatismo dos acordos comerciais. Apesar disso, a nova forma de governo ainda estava em seu estágio inicial, não eram claras as diretrizes econômicas a serem adotadas, e conseqüentemente, o tipo de relacionamento que se buscava manter com os atores internacionais, incluindo a CE (Medeiros e Leitão, 2009). Essa incerteza foi-se diluindo com os progressos observados na construção do Estado democrático brasileiro, que resultaram na promulgação da Nova Constituição de 1988.

A partir de 1986 um novo fator veio nortear as relações entre a CE e a América Latina, a adesão à Comunidade de Portugal e Espanha. Os países ibéricos eram interlocutores naturais entre o continente europeu e a América Latina, devido aos laços históricos, culturais e econômicos herdados do passado colonial. A entrada desses dois países ocorreu exatamente no período em que a política da CE para a região começava a se delinear, adquirindo um contorno mais institucional. Como identificado anteriormente, a década de 1980 foi o período dos acordos de 2ª Geração, mais ambiciosos em termos de cooperação econômica e relacionamento político que os da década anterior.

No que diz respeito ao relacionamento com o Brasil em específico, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia significou uma vantagem, uma

oportunidade a ser explorada. Na retórica diplomática, Portugal é representado como o elo entre o país e a Europa, como fica claro na visitade Sarney à Lisboa já em 1986:

Um relacionamento que alcance as esferas do diálogo político e através de Portugal, abra-nos mais uma janela de entendimento e cooperação com a Europa, de prestígio revigorado pela moderação e independência. Um relacionamento que crie bases reais para o intercâmbio comercial.

Sarney, 1986

Do lado português, também ficou expresso o intuito de ser o interlocutor-chave para o relacionamento Brasil-CE. O presidente Mário Soares, em visita ao Brasil em 1987, ofereceu-se como advogado dos interesses brasileiros junto à CEE (Carvalho, 2011). Essa retórica diplomática, entretanto, não produziu efeitos práticos, pelo menos não de forma imediata. Portugal ainda tinha um baixo perfil de influência dentro da CEE, e as trocas comerciais que possuía com o Brasil eram de pouca relevância, isso deu pouca margem de atuação do país para agir em favor dos brasileiros. Além disso, do lado da política externa brasileira, ainda não se tinha definido uma estratégia consistente de relacionamento com a Europa, as opções ainda oscilavam na aposta do relacionamento bilateral com atores-chave e o ênfase no diálogo multilateral com a CE. Não estava evidente, assim, como a participação de Portugal na CEE iria favorecer o relacionamento do bloco com o Brasil, e portanto, o posicionamento português como interlocutor se resumiu ao campo retórico, pelo menos nesse primeiro período (Ibid).

O final da década de 1980 marcou o início de uma nova era nas relações internacionais, com a queda do muro de Berlim assinalando o fim da Guerra Fria. Além da diluição da lógica de antagonismo entre as duas potências inimigas, houve uma reassignificação do papel dos atores internacionais de maior relevância (incluindo a CE) no novo contexto global. A CE ganhou um protagonismo de maior relevo, e no contexto das relações com a América Latina, a ausência da preponderância dos EUA significou

portas abertas para uma atuação europeia mais consistente. A CE passa a se engajar em diálogos políticos e programas de assistência na região latinoamericana, fator que caracteriza um novo período de relacionamento entre as regiões (Boniatti-Pavese, 2013).

1990 - Diálogo Interinstitucional

A década de 1990 inicia um novo período de relações entre a América Latina e a CE, que passa a ser UE a partir de 1992. As regiões passam a se relacionar dentro de uma estrutura interregional cada vez mais consolidada. A emergência do paradigma neoliberal nos países da América Latina representou a abertura comercial e consequentemente a ampliação das oportunidades para a UE na região. A criação do Mercosul, em 1991, é um marco de mudança no relacionamento com a UE, representando uma nova plataforma de diálogo entre os atores. Há também nessa década o fortalecimento do posicionamento dos países ibéricos (Portugal e Espanha) para a aproximação com os latinoamericanos. Todos esses fatores coexistiram com o início da estabilização econômica do Brasil, que tiveram como efeito o aumento dos investimentos europeus para o país e a criação do Acordo de 3ª Geração.

Em 1990, o paradigma neoliberal substitui as políticas desenvolvimentistas nos países da América Latina. Com o fim da bipolaridade da Guerra Fria, estabeleceu-se um consenso global, mesmo que temporário, sobre que forma as relações políticas e econômicas entre os países tomariam. Esse consenso se baseava no paradigma neoliberal, ideologia triunfante da Guerra Fria, que tinha como preceitos a democracia, os direitos humanos, o liberalismo econômico, entre outros. Esse período, na América Latina, é marcado por reformas implementadas no setor econômico, com a abertura de mercado de bens e valores e a privatização das empresas públicas (Cervo, 2000). Essas mudanças propiciaram um campo aberto para um relacionamento mais intenso com a UE, que se dariam com a aproximação econômica e institucionalização do diálogo político.

Um fator externo veio moldar o relacionamento entre América Latina e Europa, a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essa iniciativa, conduzida pelos EUA, fez nascer um receio e conseqüente esforço dos europeus em fortalecer os vínculos com a região a fim de evitarem a perda de influência. Assim, reconhece-se a atuação dos países europeus em estabelecer novos e fortalecer os existentes canais de negociação e diálogo com os países da América Latina e Caribe, tendo como exemplo a Cúpula Iberoamericana de Viña del Mar, em 1996, com vistas a estabelecer um diálogo alto nível entre Europa e América Latina-Caribe (Dantas, 2011).

Outro evento marcou a complexificação do relacionamento entre os dois atores regionais na década de 1990 - a criação do Mercosul. Em março de 1991 é assinado o Tratado de Assunção, dando início à formação do Mercado Comum do Sul, bloco econômico formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O objetivo principal do Mercosul inicialmente era estabelecer uma área de livre comércio, que foi alcançado em 1994. Com a criação do Mercosul as relações entre América Latina e UE ganham um novo canal de diálogo (para os países do Sul) (Carvalho, 2011). Inicia-se o período das negociações interregionais dos acordos de livre comércio entre Mercosul e UE, que comparativamente com os períodos anteriores, produziu uma maior quantidade de trabalhos, iniciando a prática da “diplomacia de cúpulas” (Bandarra, 2016, p. 38).

A intensificação das relações com a UE a partir da criação do Mercosul pode ser analisada sob duas óticas complementares. A primeira diz respeito ao interregionalismo e a segunda se refere às opções de cooperação econômica entre os dois atores. Essas duas vertentes ficam evidentes no documento *The European Community and Mercosur: an enhanced policy*, de 1994, que analisava dimensões estratégicas do relacionamento UE-Mercosul e examinava seu desenvolvimento em duas etapas: cumprir um Acordo-Quadro de Cooperação Interregional e criação de uma associação birregional (Dantas, 2011).

O interregionalismo se caracterizava pelos esforços europeus em apoiar a iniciativa de integração da América do Sul, que seria um discípulo do modelo europeu de integração (Dantas, 2011). Reconhecia-se a importância de reforçar o diálogo interinstitucional com esse novo ator, que seria um reproduzidor dos valores apoiados pela Europa integrada, de cooperação e resolução de conflitos estaduais por meio da interdependência econômica. Assim, houve apoio institucional, legal e financeiro por parte da UE para apoiar a construção das estruturas do Mercosul, fator crucial para estabelecer a relação privilegiada de diálogo entre os atores (Ibid). Em 1992, a CE e o Mercosul assinam um Acordo de Cooperação Interinstitucional (Boniatti-Pavese, 2013).

Do lado da cooperação econômica, o aspecto do equilíbrio de poder em relação aos EUA guiou as estratégias de aproximação. Do lado do Mercosul era vantajoso se relacionar com a UE para aliviar a pressão que os EUA tinham sobre as economias desses países. Para a UE, o Mercosul seria uma porta de entrada para a região, atuando assim no equilíbrio das relações transatlânticas (Dantas, 2011). Havia também fortes razões econômicas para a institucionalização das relações econômicas entre os dois atores, pois os países do Mercosul já eram 70% do investimento europeu, e tinham potencial para crescimento (Boniatti-Pavese, 2013). Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto garante personalidade jurídica para o Mercosul que a partir de então teria a capacidade de negociar com terceiros partes. Em 1995 ocorre a Assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Interregional, que entraria em vigor somente em 1999 e tinha como foco as relações comerciais entre os atores. O Acordo instituiu mecanismos de concertação política compostos de Conselhos e Comissões que se reuniam regularmente, consolidando os laços institucionais (Ibid).

Mesmo que a década de 1990 represente a emergência de novas estruturas de diálogo entre UE e América do Sul, isso não significou a anulação das vias bilaterais de relacionamento. A UE não deixou de manter esforços para consolidar os relacionamentos bilaterais existentes, o que fica evidenciado pela realização dos Acordos de terceira geração. O Acordo

de Terceira Geração com o Brasil em 1995 trouxe duas novidades: a cláusula democrática e as cláusulas evolutivas. A cláusula democrática implementou condicionantes políticas para o relacionamento entre os dois atores, que se basearia nos valores democráticos e a evolutiva permitia a sua renegociação a qualquer momento:

Artigo 1º Fundamento democrático da cooperação: As relações de cooperação entre a Comunidade e o Brasil, bem como todas as disposições do presente acordo, baseiam-se no respeito dos princípios democráticos e dos direitos do Homem que inspiram as políticas internas e internacionais tanto da Comunidade como do Brasil, e que constituem um elemento essencial do presente acordo.

Artigo 35º Cláusula evolutiva:

1 . As partes contratantes podem alargar o âmbito do presente acordo, mediante consentimento mútuo, a fim de aumentar os níveis de cooperação e de os completar por meio de instrumentos relativos a sectores ou actividades específicos.

2. No contexto da aplicação do presente acordo, cada parte contratante pode apresentar propostas destinadas a alargar o âmbito da cooperação mútua, tendo em conta a experiência adquirida na sua execução.

Acordo Quadro de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a Conselho das Comunidades Europeias, 1995

Por último, na década de 1990, também houve o fortalecimento da presença ibérica no relacionamento Europa América do Sul. Em 1991, é realizada a 1ª Cimeira Ibero-Americana, na qual Portugal e Espanha vão confirmar a prioridade das relações com a América Latina. Além disso, podemos destacar o avanço nas relações entre Brasil e Portugal com a assinatura, em 1991, do Acordo-Quadro de Cooperação entre os dois países, confirmando os compromissos de estreitamento e facilitando a interlocução interregional pela via bilateral.

Em 1994 tem início, no Brasil, o Plano Real, um projeto de estabilização econômica que teve como efeito a queda da inflação e

abertura econômica do país, condição que favoreceu o fluxo de investimentos europeus para o país, resultando mais tarde no Acordo com o Banco Europeu de Investimentos (Carvalho, 2011). Também há, em paralelo, o aumento significativo dos investimentos portugueses no Brasil, questão que vai ter relevância nas iniciativas de intensificação dos diálogos entre esses atores. Em 1997, o Primeiro-Ministro português António Guterres, durante seu exercício, deixou clara a intenção de conciliar os interesses portugueses com os brasileiros, reforçando a posição do Mercosul no cenário de negociação com a UE em oposição à potencial estrutura concorrente, a ALCA (Ibid). As cimeiras luso-brasileiras realizadas na época davam ênfase à concertação dos interesses entre UE e Mercosul, reforçando o papel de Brasília e Lisboa como interlocutores nesse diálogo (Ibid).

Século XX – O impasse no vetor institucional e singularização das relações como Brasil

No início do século XXI as relações entre UE e Mercosul foram-se desgastando devido a impasses nas negociações e desafios internos e externos. Destacam-se três razões principais para o entrave nesse diálogo: a mudança no posicionamento dos EUA no cenário geopolítico, os desafios institucionais de cada um e as dificuldades nas negociações comerciais entre esses atores.

Como já referido, o esforço pela UE de aproximação com a América Latina tinha como um dos elementos propulsores a iniciativa dos EUA em implantar a ALCA. Isso porque a consolidação da ALCA era vista pelos europeus como uma ameaça aos seus interesses no continente, pois a influência da potência americana poderia pôr em risco as relações entre esses e os latinoamericanos. Assim, desde 1994, quando iniciaram as negociações entre os países americanos para a consolidação da ALCA, os europeus se mantiveram em alerta, trabalhando para que o relacionamento que tinham com esses países se fortalecesse, evitando a perda de influência. Entretanto, as negociações para a ALCA se mostraram

infrutíferas devido a intensa heterogeneidade social e econômica dos países americanos e a partir de 2004 já surgiam indícios de abandono desse projeto (Dantas, 2011). A perda desse peso na balança geopolítica causou um reposicionamento da UE frente às negociações com o Mercosul, os europeus se tornaram mais exigentes e menos flexíveis no diálogo (Dantas, 2011; Boniatti-Pavese, 2013).

O início do século XXI também foi um período de instabilidades internas em cada um dos blocos (Boniatti-Pavese, 2013). O Mercosul passou a enfrentar uma série de dificuldades devido a instabilidades econômicas de membros de peso como o Brasil, que teve uma desvalorização da sua moeda e a Argentina, que foi à bancarrota em 2002 (Lima e Coutinho, 2007). Entre 2001 e 2005, a política externa argentina ficou condicionada a sua crise econômica e a sua inserção no Mercosul ficou abalada, acirrando as relações com o Brasil, dificultando o processo de integração. O país passou a tomar medidas protecionistas contrárias às normas do Mercosul.

Apesar da entrada de novos países associados, como o Chile, a Bolívia e o Peru, o início do século XXI foi bastante conturbado para o bloco, que teve o seu processo de integração cada vez mais politizado, com a mobilização de setores sensíveis à importação (Lima e Coutinho, 2007). O protecionismo dos países, fator reforçado pelas assimetrias entre os membros, foi um obstáculo ao desenvolvimento do bloco, que acabou por ser considerado uma união aduaneira imperfeita. Ainda havia muitos produtos que não haviam se livrado das barreiras tarifárias e uma extensa lista de exceções para a aplicação da tarifa externa comum. Nesse último ponto, é importante ressaltar que a incapacidade de se estabelecer uma tarifa externa comum foi um dos fatores de complicação para as relações entre o bloco e a UE (Ibid).

A UE, por sua vez, no início do século, também enfrentava seus próprios desafios, como o alargamento aos países da Europa de Leste e a tentativa de estabelecimento de uma política externa e de defesa de relevância (Bertonha, 2010). Em relação ao segundo ponto, a UE vinha,

desde a década de 1990, construindo a sua estrutura de política externa própria, a PESC (Política Externa e de Segurança Comum) e, a partir de finais dos anos 90, o seu braço militar, a PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa) dentro do contexto de nova arquitetura de segurança europeia.

Entretanto, em 2003, com a crise no Iraque, resultado da invasão pelos EUA, e os diferentes posicionamentos dos membros da União mostraram a necessidade de esforços para o alinhamento estratégico dos membros e o fortalecimento da sua atuação externa de forma mais coerente (Mawdsley e Quille, 2003). Esses esforços ficaram expressos na Estratégia Europeia de Segurança, lançada em 2003, um marco no desenvolvimento estratégico da posição externa da UE, que definia as principais ameaças e desafios internacionais e os objetivos a serem seguidos. A partir desse momento, a União teria como importante objetivo a consolidação desses objetivos, por meio da construção de estruturas de diálogo, no plano interno, e a participação em missões externas de segurança.

Todos esses fatores coexistiram com os próprios impasses nas negociações entre o Mercosul e a UE. Entre 1999 e 2003 houve 10 encontros entre as partes, porém sem nenhum avanço substancial para a realização de um Acordo de Livre Comércio (Boniatti-Pavese, 2013). Os países do Mercosul enfrentavam dificuldades quanto às assimetrias econômicas entre si, que dentre outros fatores também era caracterizada pelo baixo desenvolvimento industrial tanto de alguns países como de forma geral. No relacionamento com a UE essa era uma questão sensível, pois com a eliminação de barreiras tarifárias, os produtos sul-americanos não teriam como competir com a indústria europeia bem mais desenvolvida. Os líderes latinoamericanos se mantiveram resistentes a abandonarem o protecionismo. Do lado da UE, alguns países, principalmente a França, se mostraram resistentes em relação à questão agrícola, pelas mesmas razões. Assim, a realização de um Acordo de Livre Comércio era um futuro cada vez mais distante.

Com o enfraquecimento do diálogo Mercosul-UE, percebeu-se a necessidade de fazer uma releitura dos interesses europeus na região e uma consequente reconfiguração da estratégia de relacionamento. Ao final de 2005, já se identificava uma saturação da fórmula de diálogo empregada com a América Latina e o Caribe, por fatores como a assimetria nos processos de integração, a heterogeneidade política e econômica dos latinoamericanos e o desnível das correntes de comércio (Dantas, 2011). Em 2005, a UE lança um comunicado oficial para a América Latina apontando para a valorização de relacionamentos políticos com países estratégicos, reforçando a atenção especial para estes: Brasil e México (Ibid).

O Brasil no início do século XXI, principalmente sob a liderança do Presidente Lula, alcançou uma posição bastante atuante e de muito prestígio internacional. A política externa desse período buscou uma posição autonomista, representando os interesses do Sul Global nos fóruns internacionais. Algumas atitudes representativas desse traço de política externa foram os esforços para realizar uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pleiteando um assento permanente, o comportamento proativo na OMC defendendo interesses do Sul Global, a participação no G20, a participação no BRICS, dentre outros (Martins e Saraiva, 2009). Todos esses fatores contribuíram para o ganho de peso e importância do Brasil no Sistema Internacional.

A UE nesse contexto passou a perceber o Brasil como um líder natural para a região, buscando fortalecer os laços bilaterais, tendo em vista os impasses na arena interregional. A bilateralização das relações entre esses atores fica ainda mais clara com a assinatura de um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica em 2004 (Carvalho, 2011). Há também nessa fase, além de esforços no âmbito bilateral, uma aproximação a nível multilateral. Isso porque o advento da crise do multilateralismo, caracterizada pelo novo posicionamento dos EUA nos fóruns multilaterais, demandou a união dos apoiadores da ordem multilateral em prol da sua manutenção. Tanto UE quanto Brasil estavam

motivados a proteger a ordem, ambos compartilhando de princípios e valores internacionais comuns, como a democracia, os direitos humanos, a resolução pacífica de controvérsias, a não intervenção, entre outros. Dessa forma, a aproximação desses dois atores a nível multilateral se mostrou estrategicamente vantajosa (Boniatti-Pavese, 2013).

Nesse período, havia então três indicadores da necessidade da UE adaptar a sua estratégia de relacionamento com a América Latina: a estagnação das relações com o Mercosul, o Brasil com novo papel de liderança regional e global e o interesse compartilhado com o Brasil na manutenção e promoção do multilateralismo (Boniatti-Pavese, 2013). Dessa forma alguns eventos marcam essa mudança de orientação europeia favorecendo o âmbito bilateral, como os encontros bilaterais com o Brasil, Argentina e Chile promovidos em paralelo ao terceiro round de negociações UE-Mercosul, uma reunião logo após Lula assumir o poder para promover as relações comerciais com o país e o reconhecimento da importância internacional do Brasil que passou a ser comparado com a Índia e China na percepção da UE (Ibid).

Um fator de alta relevância que contribuiu para esse redirecionamento foi a liderança da Comissão Europeia por José Manuel Durão Barroso, a partir de 2004. Outro foi a Presidência portuguesa do Conselho da UE de 2007 que tinha três objetivos delimitados: a aprovação do Tratado Europeu a organização da cimeira UE-África e o aprofundamento do relacionamento Bruxelas-Brasília (Carvalho, 2011). Nesse intento, Portugal buscou conciliar a sua política externa com a europeia, usando a seu favor o seu relacionamento favorecido com o Brasil. Dessa forma, a Comissão Europeia liderada por Durão Barroso tinha como desafio convencer os demais membros que a Parceria Estratégica com o Brasil traria coerência e profundidade à política externa europeia (Ibid).

Em 2006, ocorre a primeira visita oficial do Presidente da Comissão José Manuel Barroso ao Brasil, ocasião em que é produzido um comunicado conjunto para a promoção das instituições multilaterais e da cooperação em áreas bilaterais (Boniatti-Pavese, 2013). Em 2007 a

Comissão produz um documento intitulado “Towards an EU-Brazil Strategic Partnership” advogando pela formação da Parceria Estratégica com o país ao reconhecer a importância deste no cenário internacional e as vantagens de se estabelecer esse relacionamento:

Over the last years, Brazil has become an increasingly significant global player and emerged as a key interlocutor for the EU. However, until recently EU-Brazil dialogue has not been sufficiently exploited and carried out mainly through EU-Mercosur dialogue. Brazil will be the last “BRICS”[1] to meet the EU in a Summit. The time has come to look at Brazil as a strategic partner as well as a major Latin American economic actor and regional leader. [...]

A closer, stronger partnership is in the EU's and Brazil's interests. In the chapter below the Commission identifies a number of areas and sectors at the global, regional and bilateral levels where it considers that closer cooperation between the EU and Brazil could be mutually beneficial and could form the core of a future strategic partnership.

European Commission, 2006

Todos esses fatores culminaram na realização, em 2007, sob a Presidência do Conselho da UE, da Parceria Estratégica entre UE e o Brasil, que foi o marco da singularização do relacionamento entre esses atores. Reconhece-se, então, o papel fundamental de Portugal, utilizando de condições oportunas, como o enfraquecimento das negociações com o Mercosul, o crescimento de importância do Brasil e o compartilhamento de princípios e valores no âmbito multilateral, para o engajamento da institucionalização do diálogo com o Brasil. Foi expressiva a capacidade portuguesa, principalmente durante a presidência do Conselho Europeu de enquadrar a temática, demonstrando as vantagens desse relacionamento estratégico.

Capítulo 3 – A Parceria UE-Brasil

A Política externa europeia: o papel das parcerias estratégicas

O desenvolvimento de uma política externa europeia está bastante relacionado com o contexto de dinâmicas e processos de segurança global, que sofreu grandes transformações a partir do fim da Guerra Fria. A queda da URSS representou a reconfiguração da estrutura de poder global e reposicionamento de atores e instituições. Para a UE, foi um período de oportunidades, mas também de incertezas, já que não se sabia ao certo que papel a União poderia e deveria desempenhar no novo contexto de segurança global.

Com a Alemanha reunificada, havia esperança de um novo ator no processo de integração europeia, mas também havia o receio do fortalecimento de um ator com passado agressivo. Além disso, os EUA no pós Guerra Fria sinalizam para a necessidade do *burden-sharing* da segurança global com outros atores, incluindo a UE (Ferreira-Pereira, 2007). Esses fatores apontavam para a necessidade da criação de uma política externa e de segurança comuns, que atendesse tanto aos interesses e necessidades da nova Europa, quanto fizesse a UE se estabelecer como um ator de segurança de fato.

A PESC, conceitualizada na CIG de 1990/1991 e depois incluída no Tratado de Maastricht de 1992, tinha quatro grandes finalidades: a salvaguarda de valores comuns, interesses fundamentais e independência da União; o fortalecimento da sua segurança; a promoção da cooperação internacional e o desenvolvimento e consolidação da democracia, Estado de direito e os direitos humanos (Ferreira-Pereira, 2007).

Ao longo da década de 1990, houve tanto avanços como retrocessos no processo de consolidação de uma política externa europeia coerente. Dentre os desafios, podemos citar a perda de credibilidade na crise da Jugoslávia e a dificuldade em incluir o elemento da defesa que era tabu na

integração europeia pela relação com a NATO e os Estados militarmente não-aliados (Ferreira-Pereira, 2007). Já dentro dos avanços, destaca-se o fortalecimento da PESC estimulado pela Cimeira de Saint Malo, em 1998, onde França e Reino Unido concordaram no desenvolvimento do pilar militar no quadro da PESC. Em 1999, na Reunião do Conselho Europeu em Colônia, é estabelecido, então, a Política Europeia de Segurança e Defesa, a PESD, com capacidade de atuação autônoma, forças militares credíveis e os meios para decidir.

A Estratégia Europeia de Segurança, lançada em 2003 também foi um importante avanço da política externa europeia, na busca de coerência ao delinear objetivos guiadores dessa política. Foi a primeira vez que se estabeleceram os princípios e objetivos claros para o desenvolvimento da atuação de segurança da UE baseada em valores chave. O documento lista os principais desafios globais, as ameaças centrais, os objetivos estratégicos e as implicações políticas para a Europa. São três os objetivos estratégicos da UE: responder às ameaças, atuando na luta contra o terrorismo, na proliferação de armas de destruição em massa e conflitos regionais; construir segurança na vizinhança; e promover uma ordem internacional baseada no multilateralismo efetivo (Council of the European Union, 2003).

A PESC (e após o tratado de Lisboa, PCSD) e a PESD foram importantes avanços da política externa europeia, que mesmo com as dificuldades de alcançar coerência e efetividade de atuação, se consolidou como uma política distinta, tendo como base valores próprios da UE. Dentro desse aspecto, é interessante destacar que o elemento normativo sempre esteve presente na atuação externa da UE, elemento essencial para embasamento do conceito de *"Normative Power Europe"* cunhado por Iann Manners (2000). O autor, ao tirar o foco do debate *civilian power vs. military power*, introduz a ideia da UE como um *normative power*, analisando sua diferença e base normativas, e a forma como suas normas são difundidas. Manners (2002) identifica cinco normas básicas dentro do

corpo legal e político da UE: a paz, a liberdade, a democracia, o estado de direito e os direitos humanos; e quatro normas adicionais, a solidariedade social, a anti-discriminação, o desenvolvimento sustentável e a boagovernança.

Ferreira-Pereira e Smith (2021, pp. 21-22) analisam as parcerias estratégicas sob três lógicas da ação externa da UE, a lógica interna e externa e a de identidade. Na lógica interna, a Parceria Estratégica é vista sob a perspectiva da própria UE, suas instituições e os Estados membros, as relações e processos existentes entre eles. Assim, interessam aqui assuntos como os interesses estatais dos Estados membros, a dinâmica de poder entre eles, a atuação de cada corpo institucional e o resultado dessa conjuntura. Na segunda lógica, externa, analisam-se as parcerias tendo como base o sistema internacional, com suas pressões e oportunidades. Na terceira lógica, da identidade, destacam-se os esforços da UE para a construção da sua identidade em um mundo de constantes mudanças. Os debates nessa lógica rondam em torno da atuação externa da UE, seus interesses e valores e o processo de socialização e aprendizado nessa atuação.

As parcerias estratégicas, por outro lado, são um instrumento de política externa da UE, relacionado com o desenvolvimento da PESC ainda que se encontre mais afastado do processo de construção da PCSD, Especialmente no que diz respeito ao aspecto normativo da política externa europeia, e os objetivos relacionados à promoção do multilateralismo efetivo, as parcerias estratégicas foram um avanço importante para a promoção dos interesses e valores europeus com diversos atores.

O conceito de parceria estratégica no âmbito da UE tem início na década de 1990, para analisar o relacionamento desse ator com a Rússia (Blanco, 2016). A partir de 2003, as referências a esse instrumento na literatura crescem tendo em vista a menção na Estratégia Europeia de Segurança, sendo essa a primeira referência formal ao conceito em documentos da UE.

Our history, geography and cultural ties give us links with every part of the world: our neighbours in the Middle East, our partners in Africa, in Latin America, and in Asia. These relationships are an important asset to build on. In particular we should look to develop strategic partnerships, with Japan, China, Canada and India as well as with all those who share our goals and values, and are prepared to act in their support.

Council of the European Union, 2003

Fica claro na Estratégia o critério básico para o desenvolvimento de parcerias estratégicas: a partilha de objetivos e valores. Entretanto, um fator frequentemente apontado na literatura de parcerias estratégicas da UE é a falta de clareza do seu conceito. Após o lançamento da Estratégia Europeia de Segurança (2003), os autores tentam descrever o que é uma parceria estratégica, mas afirmam que os documentos oficiais carecem de elementos definidores básicos desse tipo de relacionamento (Blanco, 2016). Assim, percebe-se que o conceito de parcerias estratégicas é, ainda, pobremente definido, e a lista de parceiros é muito heterogênea para oferecer uma direção certa na sua definição (Grevi, 2012).

Ferreira-Pereira e Vieira (2016, pp. 5-8) dividem as abordagens acadêmicas desse tópico entre as de “copo meio cheio” e as de “copo meio vazio”. As abordagens “copo meio cheio” destacam os aspectos positivos das parcerias, com foco na diplomacia estratégica e as relações com potências emergentes. Reconhece-se que a UE não tem, ainda, uma diplomacia estratégica consolidada, mas possui instrumentos que possibilitam sua inserção no sistema internacional dentro de um enquadramento de objetivos e valores favoráveis à UE. Por meio das parcerias, a UE consegue promover a governança e ordem globais e o multilateralismo efetivo, ganhando liderança em temas de comércio, meio-ambiente e energia. Além disso, essa forma de relacionamento também permite a UE se inserir como um modelo a ser seguido por outros atores, em termos políticos, normativos, comerciais e diplomáticos, reforçando a

dinâmica presente na visão de “Model Power Europe” (Ferreira-Pereira, 2012).

Na perspectiva “copo meio vazio”, está presente uma visão mais pessimista das parcerias, enfatizando o fato da carência de resultados reais desse instrumento. Questiona-se o efetivo impacto das parcerias para a promoção do papel político e de segurança da UE no contexto internacional. Destaca-se aqui o alcance meramente retórico da atuação da UE, apontado como sintomático da sua fraqueza como ator internacional, incapaz de estabelecer uma estratégia consolidada e eficaz no plano internacional. Ressalta-se tanto aqui, como nas abordagens positivas, a necessidade de a UE delimitar melhor seus objetivos e interesses para que consiga obter os melhores resultados de suas parcerias (Ferreira-Pereira e Vieira, 2016).

Um elemento frequentemente retratado na literatura é o papel do relacionamento estratégico para o avanço das relações multilaterais. E ao falarmos sobre o papel das parcerias estratégicas na política externa europeia, com todos os seus desenvolvimentos e especificidades, um ponto que não deixa dúvidas é o apoio da UE ao sistema multilateral. As parcerias estratégicas, além de avançarem a cooperação em termos puramente bilaterais, também ajudam na cooperação internacional (Grevi, 2012). Ao analisar a ligação entre a cooperação bilateral e multilateral, identificam-se análises que saem de um enfoque essencialmente de critérios na escolha de um parceiro para uma abordagem da substância e propósito das parcerias. Nesse sentido, elas são vistas como facilitadoras do diálogo e cooperação entre potências essenciais e interdependentes, principalmente em contextos de mudanças e transições de poder. Além disso, as parcerias são úteis para evitar uma mútua alienação de atores com concepções diferentes do sistema internacional (Grevi, 2012), como é o caso da UE e Rússia.

Dessa forma, tal como refere Grevi, as parcerias estratégicas servem a três níveis de objetivos para a UE. A primeira função, de aspecto político,

seria auto-reflexiva, sendo esse relacionamento útil para a autoafirmação da UE como um parceiro efetivo, um ator de relevância, um polo de poder no sistema internacional. A segunda função, de aspecto pragmático, seria a de gerenciar as relações bilaterais, seguindo os interesses materiais dos atores na parceria, com foco no relacionamento comercial. A terceira função, de aspecto estrutural, seria a de fortalecer a cooperação internacional e o multilateralismo em um contexto cada vez mais complexo, com diversidade de dinâmicas e atores (Grevi, 2012).

O 'Rationale' das Parcerias Estratégicas da UE

Como colocado na seção anterior, as parcerias estratégicas servem a diversos objetivos de política externa da UE. Tendo em vista esse caráter multifacetado das parcerias, é interessante apontar que a natureza maleável desse instrumento de política externa contribui para uma política externa adaptável às forças e dinâmicas do sistema internacional em constante mutação.

Assim, as parcerias fazem parte de uma abordagem mais “ecclética da UE lidar com o mundo multipolar, que têm ganhado cada vez mais proeminência na política externa europeia” (Ferreira-Pereira e Vieira, 2016, p.3). Em relação a outros tipos de relacionamento bilateral, que envolvem essencialmente aspectos econômicos e comerciais, as parcerias estratégicas inovam ao trazer a dimensão da segurança para a dinâmica bilateral, se colocando como uma forma de lidar com um ambiente de segurança complexo e imprevisível (Ibid).

As parcerias, por serem um instrumento mais flexível da política externa europeia, permitem que a UE se relacione de maneiras distintas com atores distintos. Blanco (2016), por exemplo, acredita ser infrutífera a tentativa de se estabelecer uma definição única descritiva para o relacionamento que a UE mantém com atores tão heterogêneos como EUA,

Índia, Brasil, Ucrânia ou Rússia. Para o autor, Parceria Estratégica é um conceito político, usado com diferentes funções no contexto real.

Nesse sentido, os atores de política externa, ao usarem dessa ferramenta, estabelecem uma hierarquização dos seus relacionamentos e, assim, determinam uma estrutura normativa de comportamentos esperados, regras e obrigações pelas partes. Para Blanco, o uso da linguagem pode ser determinante na influência e poder internacional, e a escolha de termos revelam objetivos políticos específicos. Ele se utiliza da teoria do ato do discurso e da teoria do posicionamento para afirmar que as palavras usadas por atores políticos não são usadas somente para descrever o mundo material, mas para performar ações, se posicionar, reposicionar e, dessa forma, construir sua identidade. Dessa forma, a utilização das parcerias estratégicas serve para a UE se posicionar como um ator global, promovendo sua estrutura normativa no sistema internacional, hierarquizando os atores relacionados como difusores de normas e promovendo o multilateralismo efetivo (Blanco, 2016).

Em termos práticos, a UE não possui uma estrutura de processos fixos para o estabelecimento de parcerias. Na verdade, como mencionado, Parceria Estratégica é um conceito amplo que engloba diferentes arranjos contratuais (Grevi, 2012). As relações com os EUA, por exemplo, são profundas e extensivas, entretanto não são baseadas em uma única declaração conjunta, mas vários instrumentos, como, a Nova Agenda Transatlântica de 1995, a Parceria Econômica Transatlântica de 1998 e a formação do Conselho Econômico Transatlântico de 2007 (Ibid). Com o Japão, a UE também não tem um documento formal estabelecendo uma parceria, mas há a adoção de um Plano de Ação em 2001. A Rússia assinou com a UE um Acordo de Cooperação e Parceria em 1994 e em 1998 o Conselho Europeu adotou uma estratégia europeia comum de segurança para a Rússia com o objetivo de fortalecer a Parceria Estratégica entre os dois. A China foi elevada a parceiro estratégico em 2003, mas as relações permanecem baseadas no Acordo de Cooperação e Comércio concluído em

1985. A Índia concluiu um Acordo de Cooperação em 1994, e um Plano de Ação Conjunta foi lançado em 2005 e revisado em 2008. A África do Sul foi elevada a parceiro estratégico em 2007 e o México em 2008. Coréia do Sul e UE anunciaram a Parceria Estratégica assim como a conclusão de um Acordo de Livre Comércio em 2010. Com o Brasil, lançou-se a Parceria Estratégica em 2007 e desenvolvidos Planos de Ação Conjunta para 2009-2011 e para 2011-2014 (Ibid).

Na academia, não há referências sólidas sobre a rationale do processo de estabelecimento de parcerias pela UE, até porque não há um documento oficial que coletivamente regule isso. Como visto, cada parceria foi estabelecida de forma diferente, sem um procedimento formal para todas. Entretanto, a consultora sênior do Serviço Europeu para a Ação Externa, Urszula Pałłasz (2015) em seu discurso de abertura em um workshop do Centro da Universidade de Carleton para Estudos Europeus em 2015, indicou como tem sido o processo. Primeiro, a Comissão faz a proposta formal por meio de uma comunicação. A proposta é transferida para o Conselho da UE para a aprovação da parceria. O Parlamento Europeu é então consultado. Por fim, em acordo com a outra parte, é lançada uma declaração conjunta para formalizar a parceria. Esse foi o procedimento seguido no estabelecimento das parcerias com China, Índia, África do Sul, Brasil e México (Pałłasz, 2015). Dessa forma, é possível identificar que a Comissão tem um papel essencial no estabelecimento de parcerias, já que parte dela o movimento inicial de tramitação. Ressalta-se também a necessidade de aprovação pelo Conselho de da UE, o que requer certa negociação política entre os atores. Esses pontos são dignos de destaque para a seguinte análise do processo de Europeização no estabelecimento de parcerias, tópico que será tratado nos próximos capítulos.

Esse elemento se relaciona com o papel do estabelecimento das parcerias na dimensão reflexiva da UE. Esse instrumento de política externa é um meio da UE se posicionar frente aos Estados membros, facilitando a

formulação da política interinstitucional. Além disso, também reforça o intento europeu de se posicionar como um ator internacional coerente, com aspirações globais (Renard, 2016). Para Palfasz (2015), as parcerias estratégicas, de uma perspectiva operacional, ajudam a melhorar a coerência entre os diversos instrumentos da UE, sejam de política externa, sejam as políticas econômicas, entre outros.

Dessa forma, além de servir a objetivos de posicionamento no contexto internacional, as parcerias estratégicas também são um espaço para dinâmicas institucionais e interestatais de formulação e implementação da política externa europeia. Esse processo envolve tanto o papel de cada instituição da UE como o relacionamento e a hierarquização de prioridades considerando os interesses e nível de influência de cada país da UE. Essas dinâmicas, aplicadas ao caso da parceria com o Brasil, serão analisadas nos próximos capítulos sob a ótica da europeização.

A consolidação da Parceria Estratégica UE-Brasil

Como citado em capítulos anteriores, as relações CE/UE-Brasil são de longa data, e passaram por diversos enquadramentos desde o estabelecimento das relações diplomáticas em 1960. Para o objetivo dessa pesquisa é interessante demarcar o ano de 1986 como um marco para as relações com o Brasil, tendo em vista a entrada de Portugal na Comunidade Europeia. É certo que as relações entre o bloco e o Brasil se beneficiaram com a entrada de Portugal, considerando os laços históricos e culturais entre os países. Como já foi apresentado um histórico detalhado dessas relações no período escolhido (1986-2007), nesta seção, haverá um foco maior no período imediatamente anterior ao estabelecimento da Parceria Estratégica, mais especificamente entre 2003 e 2007.

O período desde 1992 até 2007 é marcado por um menor dinamismo nas relações entre UE e Brasil. Enquanto a UE vivenciava um momento mais introspectivo, com a necessidade de lidar com problemas internos

gerados pelo fim da Guerra Fria e gerir a sua própria organização institucional (Ferreira-Pereira, 2016) a agenda de negociações com o Brasil ficou eclipsada pelos esforços inter-regionais de negociação.

Entretanto, a partir de 2003, o Brasil começou a expressar uma liderança mais evidente e ativa nos ambientes internacionais, um traço característico da “Era Lula”. O país passou a explorar entusiasticamente os espaços de cooperação Sul-Sul e Norte-Sul, e na esfera regional passou a exercer uma liderança proeminente (Lessa, 2010). A emergência internacional do Brasil, com um papel cada vez mais relevante no debate multilateral, é marcada pela aspiração reformista, como ficou evidente nas agendas econômica (a liderança brasileira sob as economias emergentes na rodada Doha da OMC) e de segurança (a exigência pela reforma e o pleito pelo assento permanente no CSNU) (Vaz, 2013). O expressivo crescimento econômico do Brasil e a preponderância internacional do país nas arenas multilaterais ocasionou uma verdadeira mudança na percepção internacional do mesmo.

No âmbito da UE, a essa nova percepção da atuação do Brasil no contexto internacional se adiciona o desgaste experimentado nos mecanismos de diálogo da UE com a América Latina e o Caribe e a estagnação das negociações com o Mercosul. Isso fez com que a União renovasse o modo de relacionamento com a região, passando a priorizar as relações com o Brasil, identificando-o como um ator estratégico de maior preponderância na região (Lessa, 2010).

Dessa forma, a partir de 2004, inicia-se uma nova fase de relacionamento UE-Brasil, uma ligação bilateral mais robusta com um espaço maior de diálogo político (Ferreira-Pereira, 2016). Esse novo ímpeto nas relações tem efeito com o início de discussões internas na UE sobre a possibilidade de estabelecer uma Parceria Estratégica com o Brasil já em 2005. Em 2006, o Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso faz uma viagem ao Brasil (Saraiva, 2017) marcando a importância do papel de Portugal na liderança da Comissão como interlocutor das relações entre

esses dois atores. Em maio de 2007 a Comissão Europeia envia ao Parlamento e ao Conselho da UE uma comunicação intitulada “Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil”, onde se afirma uma percepção renovada da UE sobre o país, reconhecendo seu ganho de proeminência internacional:

Nos últimos anos, o Brasil tornou-se um protagonista cada vez mais importante a nível mundial e um interlocutor essencial para a UE. Contudo, até há pouco tempo, o diálogo UE-Brasil não foi suficientemente explorado, processando-se sobretudo no âmbito do diálogo UE-Mercosul. O Brasil será o último dos países "BRICS" a reunir-se com a UE numa Cimeira. Chegou o momento de olhar para o Brasil como um parceiro estratégico, um actor económico de primeiro plano na América Latina e um líder regional. A primeira Cimeira UE-Brasil terá lugar em Lisboa, em Julho de 2007, e constituirá um ponto de viragem nas relações entre a União Europeia e o Brasil.

Comissão das Comunidades Europeias, 2007

Na comunicação, o Brasil é colocado como um aliado “vital” da UE frente aos desafios internacionais. É destacado o papel regional que o país passava a ter e os valores que compartilha com a UE, como o Estado de Direito, os direitos humanos, as preocupações relacionadas com as alterações climáticas e a busca pelo crescimento económico, assim como a promoção da justiça social, tanto a nível interno como externo. Fica claro aqui, o aspecto citado anteriormente do papel dos parceiros estratégicos como “difusores de normas”, especialmente os atores que exercem uma liderança regional.

Na ocasião da primeira Cimeira entre UE e Brasil, realizada em 4 de julho em Lisboa, formalizou-se, então, a Parceria Estratégica entre o país e a UE, institucionalizando um diálogo bilateral mais intenso, abrindo espaço para acordos mais ambiciosos e a busca por alinhamento político em áreas de interesse mútuo. A parceria estratégica marca o início de um

relacionamento dinâmico, refletindo-se em inúmeras iniciativas de cooperação, tanto no campo setorial (tecnológico, educacional, empresarial), quanto em discussões políticas sobre temas abrangentes, de relevância nos espaços multilaterais.

As motivações para o estabelecimento da Parceria Estratégica por cada ator tinham em comum três aspectos, os quais se relacionavam com o objetivo comum dos dois na redefinição do seu papel internacional (Ferreira-Pereira, 2021). Para UE e Brasil, a institucionalização do seu relacionamento bilateral iria reforçar o status global de ambos, ao dar relevância para seus posicionamentos e interesses reforçados no âmbito da parceria (Ibid).

As Características da Parceria Estratégica

A Parceria Estratégica UE-Brasil possui um forte aspecto político, podendo se enquadrar como um mecanismo de alinhamento e cooperação em temas relevantes nos espaços multilaterais. A parceria representa a afirmação da existência de valores e propostas comuns dos dois atores para o ambiente internacional vigente, caracterizado pela ascensão de novos atores e mudanças na ordem de poder. Ambos têm interesse na valorização dos espaços multilaterais, assim como em potencializar (no caso do Brasil) ou manter (em relação à UE) a sua relevância e preponderância nos contextos internacionais de poder. Além disso, no aspecto normativo, há a comum valorização de aspectos como a democracia, o respeito pelos direitos humanos e pelo Direito Internacional.

Pode-se identificar que tanto o Brasil como a UE estão comprometidos com o projeto multilateral, valorizando um sistema baseado em normas e regras internacionais. A UE, em seus documentos políticos (na Estratégia Europeia de Segurança de 2003 e no Relatório sobre a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança de 2008) sempre deixa clara a importância de uma ordem internacional baseada no

“multilateralismo efetivo”, enfatizando o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança mundiais. O Brasil, em discursos de lideranças e documentos oficiais advoga pelo “multilateralismo eficiente”, valorizando o papel das Nações Unidas e do Direito Internacional na sua política externa (Gratius, 2012).

A declaração conjunta assinada na primeira Cimeira UE-Brasil em 2007, ressalta algumas prioridades que convergem com os interesses que a UE busca por meio das parcerias citados anteriormente. Identificam-se dois grupos de interesse, os bilaterais, que se colocam por meio dos “diálogos setoriais” e as “relações comerciais e econômicas” da parceria e os multilaterais, que são enquadrados sob a ótica de “desafios globais” no documento (Council of European Union, 2007, pp. 2-5) .

Do lado bilateral, o Brasil e a UE se comprometem a fortalecer os diálogos sobre transporte marítimo, ciência, tecnologia e informação, desenvolvimento sustentável, energia, emprego e temas sociais, desenvolvimento regional, cultura e educação. Esses diálogos setoriais vão ser desenvolvidos também nos Planos de Ação Conjunta lançados após a formalização da parceria. Em relação às relações comerciais e econômicas, no documento, os atores confirmam a crença compartilhada na promoção do crescimento econômico pela liberalização do comércio e facilitação dos fluxos de investimento, além de se comprometerem com a conclusão da Rodada Doha da OMC. UE e Brasil também se comprometem a concluir o Acordo de Associação UE-Mercosul e encorajam o Banco Europeu de Investimento a apoiar projetos de desenvolvimento sustentável no Brasil.

Do lado multilateral, os parceiros destacam a importância da reforma do sistema ONU, tendo em vista os novos desafios do contexto internacional. Além disso, há o acordo de trabalharem juntos para lidar com desafios globais de segurança, como o desarmamento, a não-proliferação e o controle de armas, o crime organizado transnacional, tráfico internacional de drogas, lavagem de dinheiro, terrorismo e migração irregular. Ao mesmo tempo, reconhecem a erradicação da pobreza como

um dos maiores desafios do século e reafirmam o comprometimento na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos esforços nas iniciativas de desenvolvimento.

Analisando as pautas apresentadas pelo documento, é possível confirmar um argumento citado anteriormente de que a Parceria Estratégica entre Brasil e UE inovou ao colocar sobre a mesa atores em pé de igualdade. Pode-se identificar uma negociação mais justa, em que os interesses dos dois lados são representados. O interesse europeu de liberalização de mercado é colocado como compromisso, mesmo que o Brasil, principalmente sob a era Lula, valorizasse um protecionismo maior e a defesa das indústrias nacionais em detrimento da abertura de mercado. Por outro lado, afirma-se no documento o compromisso conjunto com a reforma do sistema ONU, uma pauta fortemente levantada pelo Brasil, dado o seu interesse no assento permanente do CSNU, e não necessariamente uma prioridade para a UE.

Do lado europeu também há ganho ao confirmar o apoio brasileiro na luta conjunta contra ameaças no ambiente de segurança, e para o Brasil, o apoio europeu na erradicação da pobreza se faz extremamente relevante. Podemos considerar essa dinâmica mais balanceada nas negociações como sintomática do ganho de preponderância do Brasil no período imediatamente anterior ao estabelecimento da parceria, que garantiu ao país maior voz e influência nos espaços de negociação internacional e conseqüentemente bilateral.

Na segunda Cimeira UE-Brasil, realizada em 2008 no Rio de Janeiro, é adotado o Primeiro Plano de Ação Conjunta (2008-2011). Nesse plano, os atores reforçam os objetivos a serem buscados com a parceria, dividindo-os em cinco áreas: promoção da paz e segurança por meio de um sistema multilateral efetivo; reforço da parceria econômica, social e de meio ambiente para promover o desenvolvimento sustentável; promoção da cooperação regional; promoção da ciência, tecnologia e inovação; e

promoção de trocas pessoa a pessoa (Council of the European Union, 2008).

A terceira Cimeira foi realizada em 2009 em Estocolmo e teve como temática principal as mudanças climáticas, com a discussão sobre energia, biodiversidade, e desenvolvimento sustentável. Essas discussões ajudaram a coordenar seus posicionamentos para a futura Cimeira Climática de Copenhague realizada em dezembro do mesmo ano (Council of the European Union, 2009). Esse elemento comprova a utilidade desse elemento bilateral para a promoção de convergências no contexto multilateral de negociação, funcionando como um calibrador de posições entre os atores.

Na quarta e quinta Cimeiras realizadas, respectivamente, em Brasília em 2010, e em Bruxelas em 2011, além de continuar o diálogo sobre as alterações climáticas, houve um foco em assuntos financeiros e econômicos, dado o contexto dos efeitos da crise de 2008. É afirmada a prioridade da recuperação dos mercados globais, por meio da sustentabilidade financeira e programas de estímulo fiscal. Na sexta cimeira em Brasília em 2013 é lançado o Novo Plano de Ação Comum (2012-2014), porém, com poucas diferenças em relação ao primeiro plano de ação.

Já nesse período, ficam claros os obstáculos em se alcançar posicionamentos comuns em algumas temáticas, já que o Brasil possui uma visão mais reformista do sistema enquanto para a UE há uma perspectiva de manutenção do status quo, preservando a ordem normativa existente (Saraiva, 2017). Sob a liderança do governo de Dilma Rousseff, há um enfraquecimento dos esforços no relacionamento UE-Brasil. Sob um contexto de crise econômica e política, que tiraram a presidente do poder, o foco do Brasil estava em restabelecer o equilíbrio interno. No âmbito do relacionamento UE-Brasil esses fatores dificultaram a manutenção de diálogos produtivos, chegando a uma fase menos frutífera.

Capítulo 4: A Europeização da política externa de Portugal: O Upload da prioridade 'Brasil'

Europeização no contexto de política externa

O domínio da Europeização, teve, no início da sua formação, enfoque em analisar questões empíricas e teóricas relacionadas à forma como a UE provocou mudança na forma de representação, governança e políticas públicas nos Estados membros. Essa área de estudo se originou dentro dos estudos de integração europeia, campo relativamente antigo, porém se tornou um paradigma teórico à parte, recentemente. Quando ainda considerado como um fenômeno a ser analisado nos estudos de integração europeia, as abordagens teóricas clássicas que o analisavam eram: o neo-funcionalismo, o liberal intergovernamentalismo, a governança multinível e a política pública comparada. Subsequentemente a europeização surge como um campo de estudo à parte, com dinâmicas, ramificações e modos de análise próprios (Radaelli e Exadaktylos, 2008).

A aplicação inicial do conceito dentro da literatura mais ampla buscava entender o impacto da integração europeia nas políticas dos Estados, mas não havia um foco específico, e a utilização era em contextos contraditórios. Logo, houve a demanda por uma melhor clareza e precisão na definição e aplicação do conceito (Tonra, 2015). Uma das fontes de imprecisão diz respeito ao fato de a europeização ser apresentada tanto como uma abordagem teórica como um fenômeno a ser analisado.

Quando abordada como um fenômeno a ser analisado, cada teoria de integração europeia a explica de maneira distinta. Pela lente neo-funcionalista, a integração europeia move os interesses e dinâmicas políticas nacionais para um nível de convergência na UE. Já para os liberais intergovernamentalistas, a integração fortalece o Estado, não enfraquece suas preferências, já que os líderes entram nas negociações com suas preferências bem definidas. Para a teoria da governança multinível, na dinâmica da europeização o poder é redefinido dentro das networks políticas formados e é redistribuído entre os atores. No campo da política

comparada, a análise foca na comparação entre os países membros no que diz respeito à transposição, adoção e implementação da legislação europeia (Radaelli e Exadaktylos, 2008).

Como referem, Radaelli e Exadaktylos, quando analisamos europeização como uma lente teórica, não se questiona mais se o processo existe ou não. É uma discussão pós-ontológica, em que se assume a existência do evento, buscando definir, então, sua natureza, seu escopo substantivo e sua extensão territorial. Além disso, enquanto que nas abordagens clássicas há um foco na análise do processo de integração nas políticas públicas, a europeização como campo à parte abre o escopo da análise incluindo os três aspectos da política, a *politics* (a negociação política), a *polity* (o aspecto institucional) e a *policy* (a política pública). Por último, enquanto as teorias clássicas de integração europeia focam em explicar os resultados, a europeização tenta explicar os processos (Radaelli e Exadaktylos, 2008).

Radaelli e Exadaktylos (2008), em seu texto, apresentam algumas definições iniciais do conceito de europeização. Uma delas a conceitua como um processo circular, com duas dimensões, *top-down* e *bottom-up*, em que as políticas domésticas são moldadas pela integração e os atores nacionais usam da integração para moldar a arena doméstica. Em outra definição, europeização é definida como um processo de construção, difusão, e institucionalização de regras formais, e informais, processos e paradigmas. Uma terceira definição oferece duas noções de Europa, como uma pressão e como um uso (oportunidade) pelas forças domésticas. Identifica-se então o ponto de convergência entre as definições de analisar a europeização como um processo duplo, composto por dois processos complementares.

A aplicação do conceito da lente da europeização nos estudos da política externa europeia é um desenvolvimento ainda mais recente desse campo. A primeira aplicação do conceito foi feita por Tonra (2010) que definiu como a transformação da maneira pela qual as políticas externas

são construídas, os cargos são definidos e as normas são internalizadas dentro de um processo complexo de formação de política externa coletiva. Tonra (2015) afirma que, inicialmente, quando prevalecia a análise somente da dinâmica *top-down*, não fazia muito sentido aplicá-la ao contexto da política externa da UE, que era essencialmente intergovernamental. Os primeiros estudos de europeização da política externa buscavam responder se a integração europeia estava empoderando, esvaziando ou transformando o Estado. Surgem então críticas sobre esses estudos pois colocavam muita força no processo de integração sobre os Estados membros, o que não condizia com a realidade tendo em vista ser uma dinâmica intergovernamental (Tonra, 2015).

A partir do momento que surge na literatura a análise da dimensão *bottom-up* de adaptação institucional face às preferências estatais, viabiliza-se a aplicação mais fidedigna da europeização no contexto da política externa europeia. Entretanto, essa dimensão não se opunha às abordagens anteriores, na verdade, deu vazão ao surgimento de um modelo bidimensional de análise, em que se considera a ocorrência dos dois eventos (*top-down* e *bottom-up*) de forma paralela (Tonra, 2015).

Pela abordagem *top-down*, o processo de “*downloading*” seria definido como a adaptação doméstica em relação às estruturas e acordos, presentes tanto o aspecto formal, no ajuste de normas, modos de fazer as coisas, e estrutura de decisão, quanto material, de realinhamento de posicionamentos considerando as prioridades e preferências europeias. Do ponto de vista *bottom-up*, o “*Uploading*” seria o desenvolvimento das instituições e enquadramento político a nível da UE levando em conta as preferências dos Estados membros. Observa-se aqui a projeção de ideias, preferências e interesses nacionais ao nível institucional, os Estados membros utilizam da estrutura europeia como uma espécie de “guarda-chuva” que fortalece a sua influência no plano internacional (Tonra, 2015). Mais tarde na literatura, outra abordagem surge com vista a preencher as lacunas apontadas pela crítica das duas primeiras relacionadas ao excesso de verticalidade. Nessa visão, chamada de

“*crossloading*” ou “*sideways*”, analisa-se essa interação de forma horizontal, de troca política entre os atores, a socialização que provoca a redefinição de interesses e da identidade no contexto da Europa (Wong e Hill, 2011). Essa abordagem surge a partir da análise da europeização no contexto da PESC, pois é no processo de formação de uma política externa comum que os Estados lidam com a troca de ideias, normas e formas de fazer as coisas de política externa dentro da UE (Tonra, 2015). Ao mesmo tempo em que essa terceira visão pode ser vista como oposta às duas primeiras, tendo em vista o enfoque mais horizontal em detrimento da verticalidade dos processos, ela pode ser também considerada em conjunto, adicionando o efeito da socialização ao complexo processo da europeização.

No contexto prático, a UE pode influenciar os sistemas domésticos de três formas diferentes, como estrutura de oportunidade, por meio do discurso e no ambiente de fóruns. No primeiro caso, a UE oferece um framework de regras permissivas ou restritivas da atuação dos Estados, que ao serem afetados pelos tratados podem sair “ganhando” ou “perdendo” tendo em vista suas prioridades nacionais. No segundo quesito, o impacto das ideias emergentes em Bruxelas molda a forma como o discurso é construído por cada ator, e isso inclui também um processo de construção de posicionamento interno de cada país. No terceiro fator, a UE provê estruturas de discussão de definição de objetivos comuns, estimulando o processo de aprendizado (Radaelli e Exadaktylos, 2008).

Para cada aspecto da europeização há indicadores da política externa nacional que confirmam a sua ocorrência. No *downloading*, há uma crescente importância dada à agenda política europeia, com maior aderência aos objetivos comuns, que passam a ter prioridade em detrimento de assuntos estritamente nacionais. Além disso, ocorre o processo chamado de “EU-ization”, caracterizado como a internalização da adesão à UE, e a mudança de processos e forma de organização com vistas ao ajustamento a nível europeu. No *uploading*, identificam-se tentativas do Estado em aumentar a sua influência no campo internacional, e na dinâmica da UE buscam influenciar as políticas externas de outros Estados

membros. O Estado tende a usar a UE como um “guarda-chuva” para seus interesses, e a estrutura europeia funciona como um potencializador da política externa estatal. No *crossloading* há a emergência de normas e valores compartilhados entre as elites políticas dos países em relação a temáticas das relações internacionais, assim como definições comuns dos interesses europeus. Ocorre o chamado efeito pêndulo em que posicionamentos mais radicais são conciliados ao longo do tempo por meio das interações no seio da UE (Wong e Hill, 2011).

Quando partimos para a literatura específica da política externa europeia, identificamos que desde a criação da PESC, as análises se concentraram no desenvolvimento dessa política. Outros aspectos das relações da UE com países terceiros eram vistos como conceitualmente diferentes. Mais recentemente, as pesquisas tentaram ultrapassar o enfoque exclusivo na PESC e explorar outras esferas externas da UE, como a área humanitária, de comércio, as relações bilaterais entre outras (Ruano, 2013).

Ao tratar do encontro dessas duas literaturas, a de europeização e de política externa europeia, é necessário, então, definir o escopo de análise e o ponto de convergência dos dois campos teóricos. A pesquisa de Ruano (2013) adotou bem essa prática ao delimitar três subsistemas que compõem a política externa europeia: a PESC/PESD, os aspectos externos das políticas comunitárias (comércio, relações externas e cooperação para o desenvolvimento) e as políticas externas nacionais. Tendo em vista seu objetivo de analisar as relações da UE com a América Latina, a autora afirma que a PESC/PESD teria somente importância marginal para seu estudo, priorizando assim os dois últimos subsistemas.

Na presente pesquisa, acrescenta-se mais um subsistema da política externa europeia a ser considerado, o das parcerias estratégicas. Mesmo que as parcerias estratégicas estejam relacionadas com o desenvolvimento da PESC, elas não se restringem aos aspectos tradicionalmente abordados no escopo dessa política. Como abordado no capítulo anterior, as parcerias estratégicas da UE são um instrumento complexo e de amplo alcance tendo

em vista os objetivos múltiplos da UE e o imprevisível contexto internacional.

Desse modo, ao aplicarmos o conceito de europeização à política externa europeia nessa análise, tem-se em conta que o objetivo é analisar a dinâmica da europeização no processo de formação da Parceria Estratégica com o Brasil. Dentro dessa demarcação, destaca-se que a dinâmica predominante no processo de formação de uma Parceria Estratégica não é tão estruturada e formalizada no âmbito da UE. Há o importante papel da Comissão Europeia, que é quem faz a proposta formal, e do Conselho da UE, a quem cabe a aprovação da parceria. Há espaço de manobra para a atuação estatal que pode influenciar outros atores com vistas a obter acordo na proposta de parceria com países terceiros.

Upload: que variáveis estão em jogo?

Como o objetivo deste trabalho é analisar o papel de Portugal na formação da Parceria Estratégica UE-Brasil, a dinâmica a ser aplicada ao caso é a abordagem do *Upload*. Isso porque a atuação de Portugal no estabelecimento da parceria UE-Brasil se deu em um contexto de projeção de interesses, influência das decisões europeias tendo em vista seus interesses nacionais.

O modelo do *Upload* é relativamente pouco trabalhado na literatura quando comparado com o *download*, com menos casos trabalhados nessa lógica. Por isso, os mecanismos envolvidos ainda merecem ser melhor analisados e explicados por meio dos trabalhos empíricos. Ruano (2013) elenca dois elementos necessários para a realização de um *Upload*: um forte interesse, definido como uma prioridade dentro da agenda política nacional e poder, ou seja, capacidade de construir uma coligação no seio da UE que apoie a incorporação dessa preferência na política europeia. A autora afirma que o *Upload* raramente é a imposição da preferência de um Estado para os outros, mas a construção de um consenso movida por um Estado líder convencendo os demais.

Nesse sentido, a estrutura analítica é a seguinte, as variáveis independentes são: o interesse (prioridade política) e poder (capacidade de construção de coligação) enquanto que a variável dependente é a política europeia. A combinação desses dois fatores, pode resultar, então, em quatro cenários possíveis:

Tabela 1: Interação das variáveis na Dimensão *Upload* da Europeização

| | | Coligação no nível da UE: interesse partilhado | |
|---------------------------|---------------------|---|---|
| | | Amplamente partilhado | Isolamento |
| Interesse Nacional | Prioridade política | H7: <i>Upload</i> bem sucedido | H9: <i>Upload</i> parcial ou ausente |
| | Não é prioridade | H8: <i>Upload</i> bem sucedido | H10: Sem <i>upload</i> . Preferência política permanece a nível nacional ou adaptação |

Fonte: *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America* (2013)

Destaca-se que mesmo que a decisão não seja uma prioridade política a nível nacional, é possível um *Upload* bem-sucedido, desde que haja capacidade de construir interesse compartilhado entre os outros Estados. Se, ao contrário, há isolamento em relação à preferência, se é uma prioridade política nacional, há um *Upload* parcial, ou não existente, e se não é uma prioridade política, não há *Upload*. Nesse último caso, a depender do tipo de política que se trata, o país pode tanto manter suas preferências a nível nacional diferente da UE, como se adaptar ao posicionamento europeu, operando, assim, um download.

Um segundo fator a se tratar no processo de tomada de decisão europeia são os atores envolvidos a nível da UE, com destaque para três em específico, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. O Conselho Europeu é o órgão que fornece a orientação estratégica da política externa da UE, devendo identificar os interesses e objetivos estratégicos em relação à PESC e delimitar as orientações gerais para as outras áreas de ação externa europeia (Costa,

2020). As decisões são tomadas por consenso, e embora não tenha um papel efetivo no processo legislativo e operações externas, tem uma posição política de destaque na definição da estratégia das linhas gerais da política externa (Ibid). É o principal formulador da agenda, e antes do Tratado de Lisboa, o país na presidência do Conselho tinha um considerável poder de definição de prioridades, incluindo os objetivos de política externa (Ruano, 2013). Esse assento se apresentava como uma ótima oportunidade para exercer o *Upload* em preferências nacionais específicas, e no caso de Portugal, teve um peso considerável para a realização dos seus objetivos. Com o Tratado de Lisboa, a presidência passou a ser permanente, ou seja, houve a retirada desse espaço de manobra para os países (Ibid).

O Conselho da União Europeia é o principal órgão de tomada de decisão nos assuntos de política externa da UE, com a atribuição de formular a PESC e tomar as decisões necessárias para implementá-la considerando as linhas gerais definidas pelo Conselho Europeu (Costa, 2020). O Conselho assina, conclui ou suspende acordos internacionais e pode adotar atos unilaterais. No nível ministerial, o Conselho dos Negócios Estrangeiros aborda os assuntos referentes à política externa, formulando a atuação da UE em conformidade com as diretrizes do Conselho Europeu e garantindo uma ação consistente (Ibid). Há dois comitês preparatórios da atuação do Conselho, o Comitê Político e de Segurança que lida com questões da PESC/PCSD, e o COREPER que lida com outros assuntos da ação externa (Ibid) Há também comitês que cuidam das relações com regiões específicas, como o Comitê para a América Latina, em que os Estados podem exercer maior influência nas decisões (Ruano, 2013).

A Comissão Europeia tem competência exclusiva em áreas da ação externa da UE, incluindo as políticas internas de impacto externo, tirando a PESC/PCSD. Podemos citar as áreas de comércio, cooperação internacional e desenvolvimento, política de vizinhança e negociações de alargamento e proteção civil e ajuda humanitária (Costa, 2021). A Comissão é o órgão responsável pela condução das negociações com

países terceiros e organizações internacionais (Ibid). Para os Estados é relevante possuir cargos dentro da Comissão para aumentar o poder de influência nas decisões (Ibid). No contexto de estabelecimento de parcerias estratégicas, também há o papel da proposta formal.

Europeização de Portugal

O processo de Europeização de Portugal passou por períodos diferentes, considerando a posição de Portugal dentro da UE, as suas prioridades de política externa e o desenvolvimento da política externa europeia. O processo de socialização da política externa europeia se inicia antes mesmo da adesão formal, logo em 1976. O processo, entretanto, foi limitado por três questões: a austeridade econômica do período, as incertezas quanto à data de adesão formal e a instabilidade governamental do país. Mesmo com essas limitações houve a socialização de diplomatas portugueses nas estruturas da UE e a reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1985 (Magone, 2000).

Podemos dividir o período de análise em três partes, a primeira do ano de adesão, 1986, até 1992, o segundo de 1992 até 2000 e a terceira entre 2000 e 2007. No primeiro período, logo após a adesão, havia um esforço vindo das autoridades portuguesas em mostrar credibilidade do país frente ao bloco. Fazer parte da CEE era sinônimo de democracia, estabilidade e modernidade. A escolha pela adesão tinha dois objetivos principais, a saber, a consolidação da democracia e a modernização/desenvolvimento econômico e social. Nos primeiros anos, Portugal precisava mostrar que tinha capacidade de cumprir as regras da democracia, da prosperidade e dos direitos humanos (Ferreira-Pereira e Groom, 2014). Observa-se então os processos de *downloading* operando nas políticas setoriais exigidas pelos tratados legislativos da UE.

No campo da política externa, entretanto, somente no segundo período, a partir de 1992, é que pode-se observar mudanças de orientação guiadas pelos preceitos europeus. Isso porque, no período anterior, o

principal instrumento de política externa da CE ainda era a CPE, a qual não tinha objetivos claramente articulados e era essencialmente intergovernamental, separada do enquadramento legal da CE (Raimundo, 2013). Mesmo com essas limitações, Portugal começou a visionar o que poderia ser a sua marca distintiva na política externa da CE, utilizando, por exemplo, das suas relações com suas ex-colônias africanas como uma vantagem para aproximação do bloco com o continente (Ibid). Mesmo antes da completa adesão, em 1985, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, já apontava para esses objetivos:

A integração europeia às Comunidades Europeias proverá à Europa a sensibilidade portuguesa para os problemas africanos e oferecerá a Portugal o apoio dos mecanismos comunitários para expandir sua vocação africana. Como resultado também proporcionará aos países africanos falantes de português um aliado e amigo dentro da estrutura comunitária, balanceando o jogo de influências que tem sido conduzido por outras áreas linguísticas.

Jaime Gama, 1985

O ano de 1992 é um marco na europeização gradual da política externa portuguesa (Hermenegildo, 2011). Portugal deixa uma postura ortodoxa atlântica para uma euro-atlântica, mudança que começa a ser vista na Presidência portuguesa do Conselho da UE desse ano. A política externa portuguesa tinha dois traços marcantes que favoreceriam um futuro *Upload*, a multidimensionalidade e a pluricontinentalidade, o que reforçava a visão de que a participação ativa na CE poderia ampliar a voz do país relativamente pequeno no cenário internacional. Ainda havia a necessidade de mostrar que o país era um “bom aluno”, um membro que mesmo novo se mostraria bastante comprometido (Ferreira-Pereira e Groom, 2014). De modo geral, a Presidência Portuguesa de 1992 teve uma atuação mais reativa do que proativa, mas teve capacidade de inserir e cumprir objetivos específicos, deixando sua marca na UE (Ferreira-Pereira, 2008).

Portugal colocou como uma das prioridades o reforço dos laços da comunidade com o mundo, em especial com as regiões de interesse

português, como o Mediterrâneo, a África e a América Latina (Ibid) Destaca-se, nesse período, a formação do Acordo de Terceira Geração com o Brasil, confirmando o uso dessa oportunidade da presidência para iniciar o processo de institucionalização da cooperação birregional (Ferreira- Pereira, 2020). Esses desenvolvimentos faziam parte da tentativa portuguesa de incrementar sua importância e prestígio no plano europeu e internacional (Ibid).

A mudança de posicionamento da política externa portuguesa pelas pressões europeias também mostrou sinais nas CIGs de 1990/1991 e 1996. Na CIG de 1990/1991, Portugal manteve seu posicionamento essencialmente atlanticista, defendendo o modelo intergovernamental, em que a PESC não deveria atrapalhar os interesses nacionais dos países. Já na CIG de 1996, inicialmente Portugal se mostrou contra a comunitarização da PESC, defendendo a manutenção do modelo intergovernamental (Hermenegildo, 2011).

Durante os desenvolvimentos da PESC, Portugal teve uma participação cada vez mais ativa, principalmente após a Presidência portuguesa do Conselho da UE de 1992, que moveu o país para o centro das preocupações políticas, deixando seu posicionamento periférico (Ibid). As principais linhas orientadoras da atuação de Portugal nesse período eram as seguintes: a defesa da igualdade entre os Estados, a defesa dos direitos humanos, com foco geográfico para o Timor Leste, Angola e Moçambique. Com relação a Timor Leste, Reinaldo Hermenegildo (2011) explica que a atuação portuguesa foi determinante para que a região ganhasse projeção, tanto a nível europeu quanto a nível internacional. Graças ao comportamento mais ativo de Portugal nesse período, a PESC ganha novas dimensões nas relações com os países de língua portuguesa. Angola, Moçambique e Timor Leste entram na agenda da PESC devido ao esforço português. No caso da atuação em Timor Leste, a participação na PESC garantiu ao país maior peso e voz ativa no contexto internacional, dado o sucesso na resolução das questões, além de conferir a este maior visibilidade no plano europeu (Ibid).

No último período analisado, de 2000 a 2007, continuaram os esforços portugueses para projeção de seus interesses, seguindo a estratégia de atuação mais ativa iniciada a partir de 1992. Destaca-se a atuação portuguesa no estabelecimento de duas parcerias estratégicas específicas, com Cabo Verde e com o Brasil. Essas parcerias faziam parte da estratégia portuguesa de intensificar as relações europeias com o Sul Global, principalmente com os falantes de língua portuguesa, área de interesse especial na política externa portuguesa. É o chamado “trunfo lusófono” que caracterizava a vantagem de Portugal dadas as suas relações com as ex-colônias, atuando em áreas de expertise do país em desenvolvimentos específicos, como a organização de cúpulas UE-África, as próprias parcerias UE-Brasil e UE-Cabo Verde, a missão civil na Guiné-Bissau, entre outros (Ferreira-Pereira e Groom, 2014, p.221).

Com relação à Presidência portuguesa do Conselho da UE de 2000, foi possível observar um posicionamento ainda mais criativo e proativo de Portugal (Ferreira-Pereira, 2009). Sob o governo de António Guterres, a estratégia europeia não ficou só centrada em interesses nacionais, mas no envolvimento efetivo no processo de integração. Portugal saiu da condição de “bom aluno” para ator central na integração europeia, além da sua imagem de liderança projetada a nível internacional (Ibid). No domínio da PESC o país assume o compromisso de contribuir para o desenvolvimento de forças militares credíveis e autônomas para a atuação da UE em gestão de crises. Nas relações com a África, há o apelo dos líderes portugueses para maior atenção ao continente, e os esforços resultaram na realização da Primeira Cimeira UE-África (Ibid).

Na Presidência do Conselho de 2007, Portugal estabeleceu duas prioridades de ação: a reforma dos tratados da UE e o reforço do papel da Europa no mundo (Ferreira-Pereira, 2009). Em relação à primeira prioridade, Portugal herdou da presidência anterior alemã o compromisso de concluir a reforma dos tratados e obteve êxito, com a assinatura do Tratado de Lisboa, no mesmo ano (Ibid). Em relação ao segundo objetivo, Portugal pôde novamente colocar a sua marca ao exercer a liderança no

quadro europeu, utilizando das relações privilegiadas que tinha com a região lusófona para o estreitamento de laços entre Europa e essas regiões.

O reforço da ação externa da UE se deu com a utilização do instrumento flexível e adaptável da Parceria Estratégica. Era de interesse da UE, adquirir cada vez mais um *status* de ator global, capaz de influenciar o cenário internacional cada vez mais dinâmico e imprevisível. O surgimento de novos atores-chaves na cena internacional, como China, Rússia, Índia e Brasil mostrava que o sistema internacional vigente exigia novas dinâmicas de relacionamento, que considerassem a forma de fazer política das potências emergentes, utilizando de estratégias efetivas e uma dose de pragmatismo.

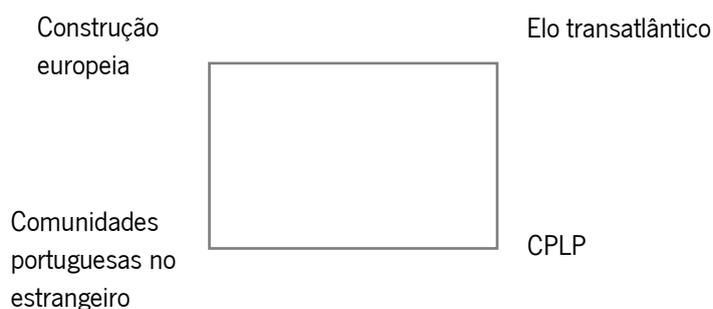
Portugal pôde captar essa demanda do sistema internacional, e durante a sua Presidência em 2007, organizou cimeiras bilaterais com todos os BRICS (Ferreira-Pereira, 2009). Também foi nessa lógica que Portugal pôde mover a UE para a realização da primeira Cimeira UE-Brasil e para a consequente formação da Parceria Estratégica entre os dois.

Portugal projetando interesses: Upload das relações com o Brasil

Considerando as variáveis apresentadas por Ruano (2013) é possível fazer uma análise do processo de *Upload* no contexto da europeização de Portugal no estabelecimento da Parceria Estratégica UE-Brasil. A autora delimita o interesse (prioridade política) e poder (capacidade de construção de coligação) como variáveis independentes que resultam na mudança da política europeia, considerada por Ruano a variável dependente. A mudança da política europeia, nesse caso, seria a própria realização da Parceria Estratégica com o Brasil. Quando a UE decide formalizar uma Parceria Estratégica, ela o faz por razões específicas, e o que se argumenta aqui é que além das razões consideradas a nível político da estrutura macro da UE, foram determinantes os esforços portugueses em identificar e afirmar o Brasil como parceiro estratégico, principalmente levando em

conta a atuação do país na presidência do Conselho Europeu no período em análise.

Nesse sentido, sigamos para a identificação das duas variáveis independentes. Em relação ao interesse, podemos afirmar que as relações com o Brasil são uma prioridade da política externa de Portugal. Como apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, a matriz da política externa portuguesa é formada pelo seguinte quadrilátero:



O Desenvolvimento da política europeia e externa de Portugal e os desafios para 2018.

Silva (2018)

O Brasil se insere no quadro de prioridades de Portugal no contexto das relações com o mundo lusófono, mas não somente aí. Mesmo dentro desses países, o Brasil tem posição de destaque para Portugal (Teixeira, 2010) dado o seu ganho de preponderância internacional, principalmente a partir de 2003. As relações Brasil-Portugal ganharam nova intensidade e enquadramento após a adesão de Portugal à CEE, em 1986. Os laços longínquos com bases históricas adquiriram um formato moderno com a aproximação estratégica desses atores. Portugal se colocou como a porta de entrada da Europa para o Brasil, o elo que aproxima as duas regiões. Os laços históricos, culturais e a língua comum foram o trunfo português para se colocar em vantagem em relação aos outros membros nas relações com o Brasil.

Até o início do século XXI, as relações eram canalizadas principalmente no nível interregional, considerando o Mercosul como

estrutura de diálogo mais favorável. Entretanto, após os impasses nas negociações, e o ganho de personalidade internacional do Brasil à parte da sua região, demandou uma nova estratégia europeia para o relacionamento com esse ator. O Brasil não era mais somente um líder latinoamericano, com influência regional, mas uma potência emergente global, parte dos BRICS, com liderança em todo o Sul Global e com discurso reformista das instituições multilaterais.

Essa demanda foi bem utilizada por Portugal, que soube aproveitar a janela de oportunidade que as Presidências do Conselho e a liderança da Comissão por Durão Barroso lhe proporcionaram, para enquadrar a prioridade Brasil na agenda europeia. E é quando chegamos na segunda variável dependente, o poder, como a capacidade de construção de coligação sobre o interesse almejado. Nesse caso, os esforços de Portugal para apresentar o Brasil como potencial parceiro estratégico ilustram como o país pôde inserir na agenda europeia a formação da Parceria Estratégica UE-Brasil.

Nesse sentido, destaca-se, principalmente, a atuação da Comissão Europeia sob a liderança de Durão Barroso. Como apresentado em capítulos anteriores, mesmo que não haja um processo padrão vinculado para a formalização de uma Parceria Estratégica com um país terceiro, a forma como tem se efetivado esse processo se inicia com uma proposta formal da Comissão. Em 2005, na Comunicação da Comissão para o Conselho da UE e o Parlamento Europeu, intitulada “A stronger partnership between the European Union and Latin America”, um dos desafios apresentados nas relações com a América Latina, é a necessidade de um relacionamento especial com atores chave, como o Brasil, devido a sua importância nos assuntos regionais.

The strategy for a stronger partnership between the EU and Latin America must also take account of the importance and special role of the region's big countries. This is particularly the case for Brazil, with which the EU has only the bare bones of bilateral dialogue with no political dimension. This situation is no longer in keeping with Brazil's rapid development as a global economic and political

player. Brazil can take a lead role in regional integration; this remains the prime objective of the EU's strategy towards Mercosur.

European Commission, 2006

A Comissão de Barroso iniciou o processo de diálogo com o Brasil, em 2006, um ano antes da formação da parceria (2007). Tal como já foi referido, em maio de 2006, Durão Barroso inovou ao ser o primeiro presidente da Comissão Europeia a fazer uma visita oficial bilateral ao Brasil. Barroso afirmou que a visita traduzia a importância que a UE atribuía ao Brasil enquanto parceiro económico e político, e que estava esperançado em fazer avançar a relação entre os dois em vários domínios (RTP, 2006).

O diálogo promovido nesse encontro teve como resultado a formulação da futura configuração de relacionamento entre os atores, que se concretizaria um ano mais tarde. A preparação para a formação da Parceria Estratégica ficou evidente no discurso do então Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na ocasião da visita.

Na reunião de trabalho com o presidente Durão Barroso, passamos em revista a cooperação bilateral e discutimos a criação de mecanismos de diálogo. Estamos decididos a reforçar nossa parceria em matéria social, em ciência e tecnologia, turismo, segurança energética, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

[...]

As relações entre o Brasil e a União Europeia demonstram um nível excepcional de maturidade e dinamismo. Estamos agora trabalhando para que elas venham a atingir a condição de "parceria estratégica". Certamente, esta visita é a melhor expressão do interesse mútuo em alcançar um patamar superior de interação e coordenação entre a União Europeia, Brasil, Mercosul e América do Sul.

Silva, 2006

Em maio de 2007, a Comissão faz uma comunicação formal ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulado “Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil”, evidenciando os fatores que levam à formação da parceria, e anunciando a realização da primeira Cimeira UE-Brasil.

Nos últimos anos, o Brasil tornou-se um protagonista cada vez mais importante a nível mundial e um interlocutor essencial para a UE. Contudo, até há pouco tempo, o diálogo UE-Brasil não foi suficientemente explorado, processando-se sobretudo no âmbito do diálogo UE-Mercosul. O Brasil será o último dos países BRICS a reunir-se com a UE numa Cimeira. Chegou o momento de olhar para o Brasil como um parceiro estratégico, um actor económico de primeiro plano na América Latina e um líder regional. A primeira Cimeira UE-Brasil terá lugar em Lisboa, em Julho de 2007, e constituirá um ponto de viragem nas relações entre a União Europeia e o Brasil.

A intensificação e diversificação recentes das relações bilaterais UE-Brasil requerem um enquadramento global, coerente e coordenado para conduzir este processo. O papel económico e político emergente do Brasil implica também novas responsabilidades para este país, enquanto líder a nível mundial. A parceria estratégica proposta entre o Brasil e a União Europeia deverá ajudar o país a exercer uma liderança positiva no contexto internacional e regional e a empenhar-se com a UE num diálogo global, estratégico, substancial e aberto, tanto no plano bilateral como em instâncias multilaterais e regionais.

Comissão das Comunidades Europeias, 2007

Dessa forma, podemos concluir que estiveram presentes as duas variáveis independentes necessárias para a formação do processo de “*Uploading*” da prioridade Brasil. Foi determinante a atuação portuguesa que contou com a colaboração do Presidente da Comissão, Durão Barroso, para enquadrar, de forma efetiva, o Brasil como parceiro estratégico. Portugal soube usar dos laços tradicionais que possuía com o Brasil para ser a ponte entre as duas regiões, estreitando os laços que culminaram com o novo relacionamento UE-Brasil.

Conclusão

O objetivo desta dissertação foi analisar, por meio da abordagem de estudo de caso o papel de Portugal no estabelecimento da Parceria Estratégica UE-Brasil. Esse fenômeno foi analisado sob a ótica da teoria da Europeização para a análise do relacionamento entre a política externa portuguesa e a europeia e o *outcome* desse relacionamento, ao longo do período de análise (1986-2007).

Para aplicar a teoria de Europeização na atuação portuguesa para o estabelecimento da Parceria Estratégica entre UE-Brasil, foi necessário analisar o processo de formação da política externa portuguesa e o seu relacionamento com a política externa europeia. Dessa forma, foi possível identificar diferentes períodos nesse relacionamento assim como a construção de diferentes dinâmicas. Analisou-se também, dentro do contexto da política externa europeia, as questões relacionadas com as parcerias estratégicas, o seu conceito, o seu papel dentro da atuação europeia no mundo, os objetivos e o seu processo de formação. Também foi necessário para a pesquisa explorar os aspectos teóricos da Europeização, desde o surgimento do termo como conceito teórico, a sua aplicação nos estudos de política externa e a sua utilização em casos práticos, como a feita nessa pesquisa.

Partindo do primeiro tópico analisado nessa pesquisa -a política externa portuguesa- foi possível identificar diferentes períodos de análise, considerando as mudanças de prioridades e interesses externos de Portugal. Um dos marcos dentro do período analisado foi a aproximação com os países europeus após a revolução de 1974, que culminou com a adesão formal do país à CE em 1986. Houve a quebra do isolacionismo português em relação ao seu continente, abandonando o excesso de pragmatismo para uma aproximação econômica e política.

Para Portugal fazer parte da CE significava transformações no campo político, econômico e de segurança/defesa. Por isso, o processo de adesão

era um feito complexo, que envolvia diversos fatores e atores. No plano político, o principal desafio relacionava-se com a democratização. Fazer parte da CE era o último passo para a consolidação da democracia de forma efetiva em Portugal. No plano econômico, Portugal já vinha implementando políticas de liberalização econômica, graças ao Plano Marshall e à participação na EFTA, mas com a adesão, o país teve que implementar reformas estruturais na economia. No plano da segurança e defesa, observam-se os primeiros movimentos para o alinhamento do país com o posicionamento europeu, entretanto sem renunciar aos seus interesses mais sensíveis, como as relações com os EUA, dentro e fora do contexto da NATO. A atuação portuguesa nesse sentido era de encontrar sempre um equilíbrio entre Europa e Atlântico, adaptando suas estratégias tendo em conta as pressões da UE, e ao mesmo tempo prezando pelas opções características de um país essencialmente atlântico e membro da NATO.

Um terceiro quesito que moldou as escolhas de Portugal na sua atuação externa foram as relações com os países de língua portuguesa. Nesse quesito, é interessante analisar que Portugal possui, como elemento propulsor da sua atuação, a pretensão de uma influência global relevante, a despeito do seu tamanho geográfico e as limitações que isso gera. A forma que o país encontrou de realizar esse intento foi a administração de parcerias múltiplas, com diferentes atores, para evitar a superdependência de um só ator. É nessa base que se definiram as relações com os EUA e Europa, que, devido às opções nem sempre convergentes desses atores, acabaram mantendo uma estrutura de equilíbrio para Portugal.

É também nessa base que se desenvolvem as relações de Portugal com os países de língua portuguesa, que juntamente com as duas prioridades anteriores, formavam, até o fim do século passado, uma tríade de prevalências. A partir do início do século XXI, com as transformações do sistema internacional e o aumento do fluxo de emigrações portuguesas,

adiciona-se o fator das comunidades portuguesas no estrangeiro, formando então um quadrilátero de prioridades na política externa portuguesa.

Tal como foi referido no Capítulo 1, considerando as relações de Portugal com o Brasil, observa-se um alinhamento mais intenso, somente a partir de 1987, com a subida ao poder de Cavaco Silva. Durante seu governo, estabelece-se a prioridade de reaproximação de Portugal com a América Latina, com ênfase nas relações com o Brasil. Essa primeira iniciativa foi uma ruptura da inércia e pragmatismo que vinham se estendendo pelas relações dos dois desde a independência do Brasil, em 1822. A partir desse movimento inicial português, movido pelos interesses de diversificação de parceiros para evitar a superdependência, os seguintes governantes portugueses partilharam desse objetivo de aproximação com o Brasil.

Destacam-se nessa linha de lideranças as atuações de António Guterres e Durão Barroso. Guterres conseguiu moldar as relações com o Brasil de forma estratégica, enquadrando, no seu discurso, Portugal como a porta de entrada do Brasil para a Europa, fortalecendo a diplomacia econômica implantada por Portugal no período. Barroso pretendia intensificar as relações dos dois não só em termos econômicos, mas em outros setores também, promovendo assim, um terreno fértil para o estabelecimento de relações multifacetadas, não só no contexto bilateral, mas também inter-regional.

No mesmo capítulo, um fator de destaque na consolidação na aproximação entre Portugal e Brasil são os laços culturais e linguísticos que ligam os dois. Há, como fica claro no discurso adotado por ambos, uma facilidade de relacionamento e diálogo devido a essa proximidade histórica e cultural. Mas surgem também elementos de complexidade nessa relação, principalmente a partir do século XXI, como por exemplo os divergentes posicionamentos adotados na esfera internacional, com Portugal em um alinhamento com os EUA no contexto da NATO e o Brasil mais próximo da lógica desenvolvimentista, de alinhamento com os BRICS

e o Sul Global. Entretanto, mesmo com esses pontos de desencontro, Portugal e Brasil tem interesses comuns, de aumento da sua preponderância internacional, da busca pela igualdade e justiça nas relações entre os países, e na diversificação de parceiros para maior abrangência de suas atuações. E é nesse sentido que encontram uma base frutífera para sua aproximação, principalmente no contexto das relações entre UE e Brasil.

Dentro desse tópico, e como apresentado no Capítulo 2, as relações entre a CE e a América Latina saem de *low* para *high profile* durante a década de 1980. Esse fator deveu-se à adesão de Portugal e Espanha à Comunidade, que representou a entrada dos principais interlocutores entre essas regiões na CE. Podemos identificar indicativos dessa aproximação tanto no campo político quanto no econômico. No primeiro caso, destaca-se o Diálogo de San José, iniciativa inter-regional para a adoção de uma solução negociada no contexto dos conflitos entre Panamá e os países centro-americanos. A CE atuou como promotora da democracia e dos direitos humanos por meio de estruturas essencialmente político- institucionais.

No quesito econômico, têm destaque os Acordos de 2ª Geração, ou os Acordos-Quadro de Cooperação, que foram fatores intensificadores da cooperação econômica entre as regiões. Esses acordos representam avanços em relação aos de primeira geração por terem uma carga política mais estruturada e por representarem um movimento de mudança da lógica bilateral para a construção de uma política sub-regional no contexto da CE. O Acordo-Quadro entre a CE e o Brasil, em 1980, englobava a cooperação industrial, científica e tecnológica, no domínio da energia e no setor agrícola.

Em 1986, a adesão formal de Portugal à CE ocorreu em um momento propício para as relações com os países latino-americanos, em especial com o Brasil. A entrada de Portugal veio favorecer a aproximação que já vinha sendo institucionalizada desde o início da década de 1980 com os

Acordos de 2ª Geração, e representou um avanço estratégico para o relacionamento entre Europa e Brasil. Portugal se colocou como o interlocutor chave nesse relacionamento e assim também era enxergado pelo Brasil, como uma janela de oportunidade, um ator favorável aos seus interesses. Como identificado no Capítulo 2, esse enquadramento inicial se manteve mais no plano retórico que no prático, tendo em vista que Portugal ainda era um ator de baixa influência dentro da CE e o Brasil, país recém democratizado, ainda não havia definido as linhas claras de relacionamento com a Europa.

Durante a década de 1990, as relações entre UE e América Latina estavam balizadas pelo diálogo interinstitucional, devido a criação do Mercosul, em 1991. Além disso, a criação da ALCA, iniciativa dos EUA para intensificação das relações com os americanos, preocupou os europeus, que temiam a perda de influência na região com uma presença forte dos EUA. A fim de evitar tal ocorrência, os países europeus mantiveram esforços para fortalecerem os vínculos com a região, evitando o distanciamento.

O diálogo EU-Mercosul operava sobre duas lógicas complementares. A primeira era o inter-regionalismo, caracterizado pelos esforços europeus em apoiar a iniciativa de integração da América do Sul. É nesse contexto que se opera a dinâmica da UE como um reprodutor do modelo de integração, um reprodutor de normas e valores. Em 1992, o Mercosul e a CE assinam um Acordo de Cooperação Interinstitucional. A segunda lógica diz respeito a cooperação econômica que tem como elemento principal a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional com foco para as relações comerciais entre os dois atores.

No início do século XXI ocorre a estagnação das relações entre UE e Mercosul abrindo espaço para a singularização das relações da UE com atores chave na região, em especial o Brasil. As relações com o Mercosul se desgastam com impasses nas negociações, com a perda de flexibilidade dos dois lados. Do lado do Mercosul, os países estavam resistentes à

eliminação de barreiras tarifárias para os produtos industriais pois temiam que a alta competitividade da indústria europeia seria prejudicial para a sua indústria incipiente. Do lado europeu, havia dificuldades, principalmente com a França, em renunciar ao protecionismo no setor agrícola.

Com esse desgaste, a EU identifica a necessidade de reformular a estratégia para a região e decide valorizar o relacionamento com atores estratégicos em específico, como o Brasil e o México. A política externa do Brasil durante a era Lula (2003-2011), adquiriu dinamismo mais preponderante no plano internacional. A atuação autônoma e relevante chamou atenção dos atores internacionais, incluindo a UE. Destaca-se assim que havia três indicadores para a UE da necessidade de adaptar sua estratégia de relacionamento com a América Latina, a estagnação das relações com o Mercosul, o Brasil como novo líder regional e global e o interesse compartilhado com esse novo líder na manutenção e promoção do multilateralismo.

Todos esses fatores forneceram um ambiente favorável à aproximação UE e Brasil, e Portugal soube aproveitar essa janela de oportunidade para promover esse estreitamento de forma estratégica. O início do século XXI representou, para a UE, um momento de reforço da sua presença internacional por meio da consolidação da sua política externa. Esse processo teve início na década de 1990, com a criação da PESC e da PESD, mas em 2003 há, pela primeira vez, a delimitação das linhas e prioridades da política externa europeia com o lançamento da Estratégia Europeia de Segurança. Esse documento delimitou as ameaças, as prioridades e formas de atuação da política externa europeia, e citou formalmente a necessidade do estabelecimento/fortalecimento de parcerias estratégicas com países específicos.

No quesito das parcerias estratégicas, o documento deixa claro o critério básico para o seu desenvolvimento: o compartilhamento de objetivos e valores entre os parceiros. Como analisado no Capítulo 3, o

conceito de parcerias estratégicas não é bem definido nos documentos da UE, entretanto essa carência não tira o mérito desse tipo de relacionamento que traz diversos benefícios para a atuação da UE num contexto internacional cada vez mais dinâmico. As parcerias permitem a inserção da UE no sistema internacional dentro de um enquadramento de valores favoráveis aos seus interesses, além de promover a governança e ordem globais, o multilateralismo efetivo, garantindo posição de destaque para esse ator em temáticas como o meio-ambiente, direitos humanos, energia, entre outras.

Tal como referido no Capítulo 3, tendo por base os trabalhos académicos disponíveis sobre o assunto, é possível identificar ao menos três funções principais das parcerias para a atuação externa europeia. A primeira, a Parceria Estratégica cumpre uma função autorreflexiva para a UE, no sentido de ser um instrumento de afirmação da efetividade da atuação de um ator relevante no sistema internacional. A segunda é uma função pragmática, caracterizando-se por um instrumento de gerência das relações bilaterais com atores mais complexos no sistema internacional, que não necessariamente compartilham dos mesmos valores que a UE. A terceira é a função estrutural, em que as parcerias estratégicas fortalecem a cooperação internacional e o multilateralismo em um contexto global cada vez mais dinâmico e complexo.

As parcerias estratégicas combinam com esse ambiente internacional dinâmico por serem um instrumento de relacionamento flexível e abrangente. Elas permitem alcançar diversos objetivos da política externa europeia por seu caráter multifacetado, além de garantir um relacionamento adaptável aos mais distintos atores considerando suas especificidades. No estabelecimento de uma Parceria Estratégica, não há processos fixos e estruturas a serem seguidas. Para cada parceiro houve uma dinâmica que melhor se operou, resultando em diferentes figurinos.

Entretanto, há um processo que tem se operado para um número relevante de parceiros recentes, como China, Índia, África do Sul, Brasil e

México, que se resume nos seguintes passos. Primeiro, há a proposta formal por meio de uma comunicação da Comissão Europeia. Essa proposta é encaminhada ao Conselho da UE para a sua aprovação. Há também a consulta ao Parlamento Europeu e por fim, em acordo com a outra parte, lança-se uma declaração conjunta formalizando a parceria. Destaca-se então o papel da Comissão Europeia, que é quem possui a iniciativa de apresentar um possível parceiro, além da necessidade de negociação no contexto do Conselho da UE.

Esses pontos foram dignos de ênfase para a conseqüente análise do processo de Europeização de Portugal no estabelecimento da Parceria Estratégica com o Brasil. O Capítulo 4 ofereceu um apanhado teórico sobre o conceito de europeização, com ênfase desse processo na formulação de política externa. Foi analisado o âmbito teórico inicial de onde surgiu o conceito e como se desenvolveram as aplicações do mesmo até a sua consolidação como lente teórica. No caso da sua aplicação à temática de política externa destaca-se a pesquisa feita por Ruano (2013) no âmbito da aplicação da Europeização na política externa europeia considerando as relações com a América Latina.

A autora identifica as variáveis dos três processos trabalhados na literatura sobre europeização: *download*, *upload* e *sideways*. No mesmo capítulo, analisou-se então, desde a entrada de Portugal, quais processos operaram nas escolhas políticas tanto domésticas quanto estruturais da UE, identificando-se assim, três períodos de destaque. No primeiro período, de 1986 a 1992, houve *downloading* em relação às políticas setoriais, mas não em relação à política externa, já que a política externa europeia era incipiente e sem objetivos claros. No segundo período, de 1992 a 2000 observam-se os primeiros sinais de adaptação na política externa relacionados ao *downloading*, em que Portugal deixa uma postura ortodoxa atlântica para uma euro-atlântica.

Entretanto, é interessante ressaltar que o país já visionava, mesmo antes da adesão e continuou durante esses períodos delimitados, a

projeção de seus interesses no quadro da UE, traços característicos do processo de *Upload*. Isso fica claro nos discursos e documentos apresentados, em que Portugal destaca as suas relações já existentes como fatores de promoção da política externa europeia em direção à diversificação no relacionamento com países terceiros. Outro ponto interessante foi a utilização da Presidência do Conselho da UE por Portugal como oportunidades de inserção de assuntos estratégicos de seu interesse na agenda da UE. A Presidência garantiu visibilidade ao país, o qual soube aproveitar esse fator para apresentar pautas favoráveis a ele, resultando em uma atuação cada vez mais participativa, como o caso da atuação no Timor Leste.

No terceiro período, de 2000 a 2007, Portugal, agora com mais maturidade política no seio da UE, aproveitou a ocasião da Presidência em 2007 para uma atuação cada vez mais ativa. Na Presidência do Conselho da UE de 2007, uma das prioridades de Portugal era fortalecer o papel da Europa no Mundo, e nesse quesito reforçou os seus laços com a região lusófona para o estreitamento da UE com essas regiões. Sob a liderança da Comissão Europeia por Durão Barroso, por outro lado, já em 2005 há um esforço de apresentar as vantagens de um relacionamento mais próximo com a América Latina, e com atores em específico, como o Brasil. Em 2006, Barroso inova ao ser o primeiro presidente da Comissão Europeia a fazer uma visita oficial ao Brasil. Nessa visita discutiam-se as preparações para uma futura Parceria estratégica. Em maio de 2007, a Comissão faz uma comunicação formal ao Conselho e ao Parlamento para o estabelecimento da parceria.

Considerando esses elementos é possível concluir que Portugal teve um papel determinante para o enquadramento do Brasil como parceiro estratégico da UE. A atuação portuguesa, nesse sentido, caracterizou um efetivo *Upload* das prioridades domésticas para o nível estrutural da UE, culminando na realização da parceria.

Como foi possível confirmar, as duas variáveis independentes necessárias à realização do *Upload* estiveram presentes, o interesse, definido como uma prioridade dentro da agenda política nacional e o poder, ou seja, capacidade de construir uma coligação no seio da UE que apoie a incorporação dessa preferência na política europeia.

No primeiro caso, como colocado nos capítulos 1 e 4, o Brasil possui posição de destaque nas relações externas de Portugal. Esse enquadramento está alinhado tanto com a estratégia lusófona portuguesa, de valorização dos laços entre os países de língua portuguesa, quanto com o ganho de proeminência do Brasil no início do século XXI e a subsequente valorização do status desse Estado face a outros países.

Como apresentado no capítulo 4, Portugal soube aproveitar essa nova configuração de poder, aliada à necessidade de reformulação das relações europeias com a América Latina, para enquadrar o Brasil como potencial parceiro estratégico. Confirmando também a segunda variável independente, Portugal foi capaz de construir coligação interna na UE com vista a estabelecer a Parceria Estratégica desta organização com o Brasil.

Nesse segundo ponto, foi útil analisar a forma como Portugal efetivou o *Upload* utilizando como meios facilitadores as Presidências do Conselho da UE e a liderança da Comissão Europeia por Duraão Barroso. Foi nesses contextos que o país pôde influenciar a formulação de agenda europeia, desenvolvendo o foco nas relações com o Brasil. Estando presentes as duas variáveis dependentes necessárias, efetiva-se, então a dinâmica Europeização, mais especificamente a dimensão do *Upload*, no caso analisado, a formação da Parceria Estratégica UE-Brasil.

É evidente que o contexto em que isso se operou era totalmente propício para tal feito, tendo em vista a necessidade de reformulação da estratégia de relacionamento da UE para a América do Sul, o ganho de preponderância do Brasil, entre outros fatores. Entretanto, considerando todo o processo de relacionamento entre a política externa europeia e portuguesa, é possível estabelecer esse parâmetro gradual de projeção de

interesses portugueses na agenda externa europeia. Portugal soube utilizar dos mecanismos estruturais europeus como um 'guarda-chuva' para seus objetivos, efetivando a mudança na política estrutural com seus esforços.

Diante das conclusões aqui apresentadas, algumas avenidas de análise se abrem para futuras investigações. Um primeiro ponto se relaciona a um elemento encontrado nessa investigação, mas ainda pouco explorado na literatura teórica, que se refere ao exercício da liderança dos países nas instituições da UE no contexto da Europeização. Nesse sentido, seria útil teorizar sobre como as estruturas institucionais podem ser balizadoras da influência dos países na formulação da política externa europeia, tendo como pano de fundo o arcabouço teórico da Europeização.

Um segundo elemento a ser investigado diz respeito à própria limitação temporal enfrentada por essa análise. O foco da presente pesquisa foi explorar as estruturas e processos da Europeização de Portugal desde a sua adesão (1986) até o estabelecimento da Parceria Estratégica (2007), com vista a analisar o papel desse na formalização do relacionamento com o Brasil. Seria interessante analisar o período posterior ao estabelecimento da Parceria, para explorar a atuação portuguesa como interlocutor dos dois atores, de que forma Portugal se posicionou no processo de consolidação das relações, se continuou promovendo esforços para o enquadramento estratégico do Brasil nas relações externas da UE.

Bibliografia

FONTES PRIMÁRIAS

Declarações e Documentos Oficiais

Comissão das Comunidades Europeias (1969) *The EECs relations with Latin America. Commission memorandum to the Council. Information Memo P-4369*. Bruxelas.

_____. (2007) *Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil*. Bruxelas.

Conselho das Comunidades Europeias (1995) *Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa do Brasil*. Brasília.

Council of European Community (1974) *Trade Agreement between the European Economic Community and the Federal Republic of Brazil, Official Journal of the European Communities*. Bruxelas.

Council of European Union (2007) *EU-Brazil Summit Joint Statement*. Lisboa.

_____. (2003) *European Security Strategy*. Bruxelas.

_____. (2008) *Second Brazil-EU Summit Joint Statement and Plan of Action*. Bruxelas.

_____. (2008) *Report on the Implementation of the European Security Strategy*. Bruxelas.

_____. (2009) *Third European Union-Brazil Summit Joint Statement*. Bruxelas.
Available at: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

European Commission (2006) *A stronger partnership between the European Union and Latin America*, Publications Office. Bruxelas.

República Federativa do Brasil (1980) *Acordo-Quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Económica Europeia*. Bruxelas. Acessível em:
http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2088.327-1983?OpenDocument

Silva, J. I. (2006) *Discurso do Presidente da República por ocasião da visita do presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso em 31 de maio de 2006*. Brasília.

Sarney, J. (1986) "Discurso visita Sarney Lisboa 1986." Lisboa.

FONTES SECUNDÁRIAS

Artigos e Dissertações

Bandarra, L.C.L.A. (2016) "Os Estudos Sobre as Relações Entre o Brasil e o Processo Europeu de Integração (1957-2014)," *Revista Conjuntura Austral*, 7(35),

pp. 32–42. Acessível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

Bertonha, J.F. (2010) “A União Europeia no início do século XXI: expansão geográfica, indefinição política e irrelevância estratégica,” *Meridiano*, 11(120). Acessível em: <https://www.researchgate.net/publication/50924041>.

Blanco, L.F. (2016) “The functions of ‘strategic partnership’ in European Union foreign policy discourse” *Cambridge Review of International Affairs*, 29(1), pp. 36–54. doi:10.1080/09557571.2015.1126055.

Boniatti-Pavese, C. (2013) *Level-Linkage in European Union-Brazil Relations: Ananalysis of Cooperation on Climate Change, Trade, and Human Rights*. Tese de Doutorado. The London School of Economics and Political Science (LSE).

Carvalho, P.N. de and Senhoras, E.M. (2008) “As Negociações Inter-Regionais entre Europa, América Latina e Mercosul,” *Revista Intellector*, 5(9). Acessível em: www.revistaintellector.cenagri.org.br.

Carvalho, T. (2011) “Portugal e as relações Brasil-União Europeia (1986-2007),” *Relações Internacionais*. vol. 24, pp. 91-100.

Cervo, A.L. (2000) “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina,” *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 43(2), pp. 5–27.

Dantas, D.F.S.M. (2011) *A singularização das relações Brasil-União Europeia (1960-2010)*. Brasília: IRel–UNB-Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Ferreira-Pereira, L.C. (2008) “Portugal e a Presidência da União Europeia (1992-2007),” *Relações Internacionais*, N.º. 20, pp. 131-143.

_____. (2016) “The European Union’s partnership policy towards Brazil: more than meets the eye,” *Cambridge Review of International Affairs*, 29(1), pp. 55–77. doi:10.1080/09557571.2015.1103973.

_____. (2020) “As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia: promovendo a ‘Europa global’ em busca de relevância internacional,” *Relações Internacionais*, (68), pp. 39–58. doi:10.23906/ri2020.68a04.

Ferreira-Pereira, L.C. and Vieira, A.V.G. (2016) “Introduction: The European Union’s strategic partnerships: conceptual approaches, debates and experiences,” *Cambridge Review of International Affairs*. Routledge, pp. 3–17. doi:10.1080/09557571.2015.1130341.

Fonseca, C.S. (2010) “Intenções versus desempenho: o Brasil na política externa portuguesa (1976-2007),” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), pp. 49–69.

Galito, M.S. (2019) “Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa”. Available at: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/index.php/publicacoes/working-papers-cesacsg>.

Gratius, S. (2012) “Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning”, *European Strategic Partnerships Observatory Working Paper*, 2, 12.

- Grevi, G. (2012) "Why EU strategic partnerships matter". FRIDE.
- Hermenegildo, R. S. (2011, November). "A Política Externa de Portugal para a PESC: O caso de Timor-Leste". In *OBSERVARE 1st International Conference- Internacional Trends and Portugal's Position*. OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa.
- Lessa, A.C. (2010) "Brasil's strategic Partnerships an assessment of the Lula era(2003-2010)," *Revista Brasileira de Política Internacional*, (53), pp. 115–131.
- Manners, I. (2002). "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *JCMS:Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.
- Martin, C.D. (2002) "Las Relaciones América Latina-Unión Europea: Antecedentes de la Importancia e Institucionalización del Diálogo Político," *Revista de Ciencia Política*, 22(2).
- Mawdlsey, J., & Quille, G. (2003). "Equipping the Rapid Reaction Force", *Bonn International Center for Conflict Studies*.
- Pałłasz, U. (2015). "Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and Opportunities". Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy. In *Workshop report, CES, November*.
- Raimundo, A. (2013) "The Europeanisation of foreign policy: An assessment of the EU impact on Portugal's post-colonial relations in Sub-Saharan Africa," *EIOPEuropean Integration Online Papers*, 17, pp. 1–23. doi:10.1695/2013001.
- Renard, T. (2016) "Partnerships for effective multilateralism? Assessing the compatibility between EU bilateralism, (inter-)regionalism and multilateralism," *Cambridge Review of International Affairs*, 29(1), pp. 18–35. doi:10.1080/09557571.2015.1060691.
- Royo, S. (2004) "From Authoritarianism to the European Union: The Europeanization of Portugal," *Mediterranean Quarterly*, pp. 95–129.
- RTP (2006) "Barroso diz que visita oficial ilustra importância dada ao Brasil," 29 May. Available at: https://www.rtp.pt/noticias/economia/barroso-diz-que-visita-oficial-ilustra-importancia-dada-ao-brasil_n80700 (Accessed: October 29, 2021).
- Saraiva, M.G. (2017) "The Brazil-European union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: A shift of focus," *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1). doi:10.1590/0034-7329201600117.
- Silva, A.S. (2018) "O desenvolvimento da política europeia e externa de Portugal e os desafios para 2018". Lisboa.
- Teixeira, N.S. (1999) "Portugal e a NATO: 1949-1999," *Nação e Defesa*, 89(2), pp. 15–41.
- _____. (2010) "Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa," *Relações Internacionais*, 28, pp. 51–60.
- Torres, J.G. (1963) "A América Latina e o Mercado Comum Europeu," *Cambridge University Press*, 5(1), pp. 133–136. Available at: <https://about.jstor.org/terms>.

Livros e Capítulos de Livros

- Cervo, A.L. (2009) *O Brasil e a União-Europeia*. FUNAG. Brasília: ThesaurusEditora de Brasília.
- _____. (2012) *A Parceria Inconclusa: As Relações entre Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Costa, O. (2020) “Política Externa da UE: Agentes e instituições,” in *A União Europeia e a sua Política Externa: História, Instituições e Tomada de Decisão*. Brasília: Cidade Gráfica.
- Cravo, T. de A. (2012) “Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal’s Twenty-First Century Foreign Policy,” in *Portugal in The Twenty-First Century: Politics, Society and Economics*. Lanham: Lexington Books, pp. 215–244.
- Ferreira-Pereira, L.C. (2007) “A configuração da segurança europeia após o fim da Guerra Fria,” in *Os Estados não militarmente aliados na nova arquitetura de segurança europeia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- _____. (2012). The European Union as a Model Power: Spreading Peace, Democracy, and Human Rights in the Wider World. In F. Bindi & I. Angelescu (Eds.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*. Washington, DC: Brookings Institution Press pp. 293–305. Acessível em: <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt12618t.23>
- _____. (2021) “European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation,” in *The European Union’s Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 151–175.
- Ferreira-Pereira, L.C. and Groom, A.J.R. (2014) “Conclusion,” in *Portugal in the European Union: Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*. Abingdon: Routledge, pp. 218–226.
- Ferreira-Pereira, L.C. and Smith, M. (2021) “Strategic Partnerships in European Union External Action: Evolution and Analysis of a Developing Policy Instrument,” in *The European Union’s Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 21–47.
- Lima, M.R.S. de L. and Coutinho, M.V. (2007) “Introdução - A América do Sul sob o signo da mudança,” in *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 374.
- Magone, J. (2000) “Portugal,” in *Foreign Policies of EU Member States*. Abingdon: Routledge, pp. 162–178.
- Manuel, P. C. (2014). “Portuguese exceptionalism and the return to Europe: the April 25, 1974 coup and democratization (1974–2010)” in *Portugal in the European Union*. Abingdon: Routledge, pp. 41-55.

- Medeiros, M. de A. and Leitão, N. (2009) "Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980-2008)," in *Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 12-39.
- Pinto, A.C. and Teixeira, N.-S. (2004) "From Atlantic past to European destinyPortugal," in *European Union Enlargement: A Comparative History*. Londres: Routledge, pp. 112–130. doi:10.13140/2.1.1205.0568.
- Radaelli, C.M. and Exadaktylos, T. (2008) "New Directions in EuropeanizationResearch," in *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 189–208.
- Ruano, L. (2013) "Introduction: Europeanization and National Foreign Policies towards Latin America," in *The Europeanization of National Foreign Policies TowardsLatin America*. Londres: Routledge.
- Tonra, B. (2015) "Europeanization," in *SAGE Handbook of European Foreign Policy*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 182–195.
- Vaz, A.C. (2013) "Brazilian Perspectives in the Changing Global Order and Security Challenges," in *Enhancing the Brazil-EU strategic partnership: from the bilateral and regional to the global*. Rio de Janeiro: CEPS Working Documents., pp.184–197.
- Wong, R. and Hill, C. (2011) "Introduction," in *National and European ForeignPolicies Towards Europeanization*. Nova Iorque: Routledge, pp. 1–18.