

Brasil-Portugal: Perspetivas de Futuro

**Brasil e Portugal:
Ponte ou Miragem Transatlântica?**

Andrés Malamud

Brasil-Portugal: Perspetivas de Futuro

Brasil e Portugal: Ponte ou Miragem Transatlântica?

Andrés Malamud

Índice

Introdução	4
Contexto internacional: multipolaridade centrífuga	5
Contexto regional: regionalismo latino-americano versus integração europeia	8
A posição do Brasil na sua região	9
Portugal e Brasil frente a frente	12
O caminho pela frente	13
Referências	15

Os portugueses e os brasileiros sempre tiveram uma relação estranha. É uma relação que em muitos aspetos, tanto a nível nacional como pessoal, é semelhante à que existe entre os britânicos e os norte-americanos. Isto é certamente verdade na escala geográfica de ambos os países em relação às dimensões físicas dos seus antigos mestres coloniais. E em ambos os casos, é uma relação que assume familiaridade, reconhece uma história partilhada, mas ao mesmo tempo subestima mal-entendidos passados e presentes e encobre uma hostilidade muitas vezes subliminar.

Kenneth Maxwell, 2019

Introdução

A ligação entre Portugal e o Brasil tem sido frequentemente romantizada, além de mal compreendida, pelos próprios portugueses e brasileiros. Tirando partido do distanciamento, alguns observadores externos têm sido capazes de oferecer uma imagem mais crua. Em setembro de 1986, por exemplo, um relatório classificado da CIA (1986) descrevia a ligação histórica da seguinte forma:

As relações luso-brasileiras são amigáveis, mas de importância meramente secundária para cada país. Embora o Brasil tenha sido uma colónia portuguesa até 1822, as duas nações têm seguido caminhos bastante divergentes desde então. O Brasil tornou-se uma nação de 120 milhões e o vetor geopolítico dominante no seu continente, enquanto Portugal – agora um país de apenas 10 milhões – permanece atrasado e isolado da corrente dominante europeia. Como resultado, a relação habitual entre a pátria-mãe e a colónia foi invertida. O Brasil vê-se a si próprio como o principal poder económico e político, e como um centro cultural lusófono, ao passo que Lisboa aposta bastante mais nas suas relações com os seus vizinhos europeus e com os EUA do que o Brasil. De forma não surpreendente, Lisboa tem sido um forte apoiante dos objetivos de política externa dos EUA, enquanto o Brasil tem seguido um curso mais independente, orientado para o Terceiro Mundo.

Ainda que a relação bilateral não seja crucial para nenhum dos dois países, continua a manter alguma importância. Os dois países partilham uma língua comum, e um fluxo constante de emigrantes portugueses nos séculos XIX e XX ajudou a manter um laço sentimental residual. A um nível mais pragmático, as relações entre os dois países têm aspetos cooperativos e, simultaneamente, competitivos. Os brasileiros veem o investimento em Portugal como uma potencial rampa de lançamento para penetrar nos mercados da CE, enquanto os portugueses veem o Brasil como uma potencial fonte de capital de investimento muito necessário – uma relação simbiótica que provavelmente não se desenvolverá muito até Brasília estabilizar a sua situação de dívida internacional. Embora os líderes dos dois países tenham falado periodicamente em trabalhar em conjunto para expandir os seus laços económicos com as antigas colónias portuguesas em África, têm mais frequentemente competido um com o outro por uma maior presença nesses países.

Ainda que muitas coisas permaneçam notavelmente inalteradas, algumas mudaram bastante desde que este documento foi produzido. A mais relevante é mais uma reversão da situação bilateral, já que Portugal se tornou um país desenvolvido – na sequência da sua adesão à agora chamada União Europeia – enquanto o Brasil continua a ser uma economia em desenvolvimento com índices recorde de violência social. Estes contrastes inverteram o fluxo de migração e investimento, o primeiro apontando agora para Portugal e o segundo, esporadicamente, para o Brasil.

Para compreender este volte-face é necessário ter em conta os contextos internacional e regional.

Contexto internacional: multipolaridade centrífuga

Após a Guerra Fria, muitos observadores previram uma ordem global emergente baseada numa interdependência e coordenação mais estreitas, e liderada por associações internacionais de base geográfica – as organizações regionais. Embora não houvesse um acordo claro sobre se este processo se desenvolveria com uma abordagem ascendente e impulsionada por forças autónomas, descendente e liderada pelo império norte-americano, ou horizontal, como inspirado ou promovido pela União Europeia, a maioria aceitou que a nova ordem mundial iria ser construída sobre blocos regionais. Mas este pode já não ser o caso. Embora continuem a surgir organizações regionais, elas não estão sequer perto de se estabelecerem como polos geopolíticos.

Pelo contrário, algumas das grandes potências estão a exercer uma influência maior sobre outras regiões do que no seu próprio quintal. Isto não significa que, digamos, a China seja mais influente em África ou na América Latina do que na Ásia Oriental, mas é certamente mais bem-vinda – ou menos temida. Entretanto, as cadeias de valor são fortes na Ásia, com centros no Japão, China e Coreia do Sul, mas a maioria dos países asiáticos apoia a presença militar dos Estados Unidos para os proteger contra uma China potencialmente hegemónica. As esferas de influência estão a ser construídas também à distância, e os Estados Unidos e a China são potências líderes em regiões que não as suas próprias.

Garzón (2017) argumenta que a visão convencional de um modelo multipolar com ordens regionais fortes é enganadora, uma vez que as próprias regiões são multipolares e não podem, como tal, ser consideradas como polos. Ele cunha o conceito de “multipolaridade descentralizada” para descrever um cenário em que a segurança e as ligações económicas não convergem em torno dos mesmos polos. Isto é o resultado de dinâmicas estruturais e escolhas deliberadas, uma vez que os poderes secundários adaptam as suas estratégias a um sistema internacional em mudança. À medida que surgem novos polos, os estados mais pequenos alteram e ajustam os seus cálculos de custo-benefício. Uma vez que o adjetivo “descentralizado” transmite uma imagem estática deste cenário dinâmico, Malamud e Viola (2020) preferem chamar-lhe “multipolaridade centrífuga”, o que exprime melhor a forma como o aparecimento de múltiplos polos fragmenta regiões, em vez de as consolidar. Os Estados subordinados já não estão confinados ao seu líder regional. Embora possam ser sugados para a esfera

de influência de uma potência vizinha por pura gravitação, a maioria desfruta de mais liberdade do que antes para escolher “líderes” alternativos a partir de um menu de potências globais. Desta forma, a multipolaridade alarga a autonomia dos Estados mais pequenos e das potências de média dimensão. No entanto, tal como o Brasil se desamarrou das garras de Washington, o mesmo aconteceu com outros Estados sul-americanos em relação a Brasília. Apesar da unipolaridade estrutural da região, alguns países sul-americanos optaram por se alinhar com potências ultramarinas em vez da óbvia potência hegemónica regional.

Mearsheimer (2001) argumenta que é muito difícil projetar energia a grandes distâncias, especialmente através de enormes massas de água. É por isso, explica, que a Grã-Bretanha não procurou estabelecer hegemonia regional na Europa continental, e que as invasões do Reino Unido (nos tempos modernos) ou não foram bem-sucedidas, ou não foram sequer tentadas. No entanto, os efeitos de grandes massas de água manifestaram-se tanto pelo isolamento de grandes massas de terra, como pela ligação de duas margens a uma comunidade transoceânica – como a OTAN. No primeiro caso, os oceanos funcionaram como muros; no segundo, como pontes. Consequentemente, uma questão paradigmática é saber se o Atlântico Sul seguirá a lógica de Mearsheimer e criará os incentivos necessários para as potências regionais fazerem convergir os seus vizinhos, ou se, em vez disso, reproduzirá o efeito do Atlântico Norte, aproximando continentes. As provas disponíveis sugerem que este último cenário é altamente improvável, dado que a interdependência entre as três principais potências do Atlântico Sul (Brasil, Nigéria e África do Sul) é extremamente baixa; muito poucos Estados africanos ou sul-americanos enfrentam uma ameaça iminente, e ainda menos têm a capacidade ou a intenção de construir uma comunidade económica ou aliança militar transoceânica. É verdade que a retórica brasileira sugere esporadicamente a existência de ameaças e oportunidades comuns, e sublinha a dinâmica contrastante do Atlântico Norte e do Atlântico Sul. A diplomacia brasileira tem promovido com sucesso o estabelecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Este acordo transregional foi criado em 1986 através de uma resolução da Assembleia Geral da ONU e reúne três Estados latino-americanos e vinte e um Estados africanos. Não é uma combinação ou acumulação de organizações regionais pré-existentes; na verdade, divide as organizações continentais existentes, uma vez que define a bacia marítima e não a massa terrestre como o motor da dinâmica regional. No entanto, faltam ao Brasil os recursos para inculcar substância material nesta putativa comunidade do Atlântico Sul.

Malamud e Viola (2020) postulam um terceiro cenário que não considera os oceanos como muros ou pontes entre as massas de terra. O seu argumento é que, ao fazer a ponte entre os estados costeiros, os oceanos afastam-nos dos seus vizinhos terrestres. Por outras palavras: a água não reúne continentes inteiros, mas sim estados costeiros, e assim acaba por dilacerar as regiões continentais. Isto deve-se principalmente ao progresso tecnológico e à consequente redução dos custos do transporte marítimo.

O Oceano Atlântico é o ponto de encontro de quatro continentes, mas o efeito que tem em cada um deles é bastante diferente. O impacto centrífugo de um oceano depende de duas variáveis: a presença de outro oceano no outro lado de um

continente e a fragmentação política do espaço continental. Desde o período pós-guerra, o Atlântico não tem exercido uma força centrífuga sobre os países da Europa Ocidental, em primeiro lugar porque foram agregados – em vez de fragmentados – na Comunidade Europeia; em segundo lugar, porque não havia oceano do outro lado, mas sim uma “cortina de ferro” que exercia efeitos centrípetos. Em contraste, os três países norte-americanos fazem fronteira com dois oceanos, mas são Estados unificados que podem superar as tensões induzidas pela “bioceanidade”. Por exemplo, a Califórnia e a Virgínia não podem liderar organizações rivais baseadas no oceano que ponham em risco a unidade dos Estados Unidos. Um oceano único (para a Europa) e a presença de estados bicoesteiros unificados (na América do Norte) impediram que grandes massas de água exercessem efeitos centrífugos sobre estas regiões.

Este não é o caso na América do Sul ou em África. Ao contrário da Europa, estes continentes estão rodeados por dois oceanos cada um; e ao contrário dos estados norte-americanos, cada país (exceto a Colômbia e a África do Sul, com dupla bacia) confina com apenas um oceano. Consequentemente, os Estados sul-americanos e africanos são separados pelos oceanos em vez de serem comprimidos entre um oceano e uma grande potência terrestre (como acontece na Europa) ou ligados entre si pela dinâmica centrípeta dos estados-nação (como acontece na América do Norte). A concentração demográfica nas zonas costeiras está subjacente e reforça a fragmentação territorial na América do Sul e em África. Enormes barreiras físicas exacerbam a divisão continental. Na América do Sul, a cordilheira andina e a floresta amazônica eram extremamente hostis à fixação humana e à circulação de pessoas e bens. A transferência da capital brasileira do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960, tem sido um motor de unidade nacional, mas ficou aquém do seu potencial para ligar a costa às zonas andinas orientais – e ainda menos à região andina ocidental. Em África, três massas de água (o Mar Mediterrâneo, o Oceano Índico e o Oceano Atlântico) puxam grandes segmentos do continente em diferentes direções. Tal como acontece na América do Sul, as barreiras físicas exacerbam ainda mais a fragmentação continental. Isto significa que os países geograficamente centrais não conseguem amalgamar o seu meio envolvente, correndo antes o risco de ser asfixiados ou desgastados por ele.

Daí o argumento de que as grandes massas de água acabam por ser potenciadoras de desunião continental. Quando a uma região falta um centro de gravidade – uma grande potência que comanda ou induz a ordem coletiva – os atratores extrarregionais que atuam através de oceanos concorrentes serão prejudiciais à interdependência regional e à governação regional. Notavelmente, os nós geoeconómicos – ou seja, os núcleos geográficos de redes económicas – são menos frequentes do que é normalmente afirmado (Malamud e Scholvin 2020). Por exemplo, faz mais sentido económico enviar um contentor do Rio de Janeiro para Xangai do que transportá-lo por terra para Quito. Desta forma, os blocos regionais não só se tornam porosos ou abertos à influência externa, como por vezes até acabam por ser destruídas, e as negociações transregionais têm vindo a multiplicar-se. A participação simultânea em vários acordos comerciais, independentemente da localização geográfica, tem sido chamada de inter-regionalismo. Ao empenhar-se nesta estratégia, os estados esforçam-se por escapar ao seu desconfortável estatuto de ‘satélite’, assinando acordos com mais do que um

‘centro’. A ascensão do inter-regionalismo – e a decadência paralela do regionalismo – advêm da emergência da multipolaridade no sistema internacional.

Contexto regional: regionalismo latino-americano versus integração europeia

Falar de uma relação entre a União Europeia, por um lado, e a América Latina e as Caraíbas, por outro (doravante UE-ALC) sugere uma falsa simetria. Na verdade, a UE é uma organização baseada em tratados com personalidade jurídica e competências exclusivas conferidas a autoridades comuns, enquanto a Comunidade de Estados da América Latina e das Caraíbas (CELAC, na sua sigla espanhola) é um fórum informal privado de estrutura jurídica, sede, competências e orçamento. Enquanto os 27 chefes de Estado europeus integram conjuntamente o Conselho Europeu, um dos principais órgãos de decisão da UE, os seus 33 homólogos latino-americanos não participam em qualquer cúpula sequer remotamente semelhante. Desta forma, as cimeiras bienais UE-ALC que têm tido lugar desde 1999 – e todos os desenvolvimentos relacionados – podem reunir duas regiões, mas não duas organizações.

O continente americano tem sido historicamente dividido em três grupos: vinte países da América Latina, treze Estados das Caraíbas mais pequenos, e os Estados Unidos e o Canadá. Os projetos regionalistas proliferaram no primeiro grupo e, menos proeminentemente, no segundo, enquanto os dois Estados mais a norte aderiram a organizações de cooperação regional, mas permaneceram afastados da integração regional. Além da autoexclusão das maiores potências, o regionalismo nas Américas difere do regionalismo europeu em quatro aspetos principais: primeiro, é segmentado em vez de convergente; segundo, é sobreposto em vez de exclusivo; terceiro, é implementado de forma flexível em vez de assegurado por regras; e quarto, funciona como um reforço da soberania em vez de uma partilha desta mesma soberania.

O regionalismo segmentado significa que coexistem várias organizações sub-regionais. Enquanto na Europa ocorreu uma espécie de evolução darwinista, através da qual a organização mais apta (isto é, a Comunidade Europeia) absorveu a maioria das outras (tais como metade da Associação Europeia de Comércio Livre – EFTA, a maioria do Conselho de Assistência Económica Mútua – COMECON, e mesmo algumas antigas repúblicas soviéticas), muitas organizações regionais foram criadas, mas nenhuma prevaleceu na América Latina. Como manifestação desta segmentação, existem hoje tantos blocos regionais como países na região.

O regionalismo sobreposto significa que todos os países pertencem a várias organizações regionais. Os efeitos da adesão múltipla e não exclusiva são deletérios e incluem conflitos de interesses e conflitos de normas, que por sua vez aumentam a complexidade e reduzem a eficácia organizacional e a legitimidade institucional.

A institucionalização flexível refere-se à forma como a maioria das organizações latino-americanas toma decisões e resolve conflitos. Através da negociação informal,

do imprevisto, da não-incorporação e da não-implementação, as instituições regionais realmente existentes são muito diferentes dos seus tratados e protocolos. Esta lacuna contribui para enfraquecer a participação da sociedade civil e a confiança empresarial, o que, por sua vez, reforça a discricionariedade dos presidentes.

O regionalismo soberanista significa que os governos latino-americanos pretendem reforçar o Estado-nação em vez de colherem potenciais benefícios da integração. As autoridades nacionais utilizam as organizações regionais para combater a instabilidade doméstica em vez de para colher oportunidades internacionais.

Em suma, o regionalismo latino-americano difere da integração europeia em todas as dimensões. Ao contrário do senso comum europeu, porém, a América Latina não é uma exceção; pelo contrário, é a Europa que o é. Enquanto a maior parte da humanidade vive numa ordem vestefaliana em que a soberania do Estado é a regra mais alta, a União Europeia tornou-se a única organização interestatal pós-vestefaliana, em que a regulamentação do mercado, os controlos fronteiriços e a política monetária são geridos conjuntamente. Como consequência, as elites portuguesas não conseguem imaginar o seu país separadamente da União Europeia, enquanto as elites brasileiras concebem principalmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como um instrumento e não como uma identidade ou uma comunidade. O Acordo de Associação UE-Mercosul (daqui em diante AA) atualmente em estudo deve ser lido à luz desta assimetria, até para avaliar a sua probabilidade de se tornar realidade (Malamud 2022).

A posição do Brasil na sua região

O Brasil representa 80% da população e do PIB do Mercosul, assim como 50% da população e do PIB da América do Sul. Três fatores adicionais transformam-no num ator chave: o seu forte setor agroindustrial (que favorece o acordo com a UE), o seu poderoso lobby industrial (mais apreensivo) e a sua cobertura de 60% da floresta tropical amazónica (cuja desflorestação é um dos principais obstáculos à finalização e ratificação do acordo). Compreender a sociedade e a política do Brasil é fundamental para estimar as perspetivas do AA.

A política brasileira contemporânea caracteriza-se por três elementos: o “presidencialismo de coalizão”, a extrema fragmentação partidária e a polarização ideológica. Nem todas as combinações destes elementos são favoráveis à ratificação, e nenhuma combinação em particular é previsível, mas podemos conceber cenários possíveis. Primeiro, porém, é necessário compreender o significado destes elementos.

O presidencialismo de coalizão é um conceito cunhado em 1988 pelo cientista político brasileiro Sérgio Abranches. Ele pretendia descrever um sistema político em que um gabinete presidencial forte coexiste com a representação eleitoral proporcional e um sistema multipartidário. O argumento de Abranches era que o Brasil, cujo desenho institucional se assemelhava aos Estados Unidos, era governado como um país da Europa Ocidental. À semelhança do presidente norte-americano, o chefe

de estado brasileiro é eleito para um mandato fixo; no entanto, uma vez eleito, os presidentes brasileiros carecem de maioria no Congresso e são obrigados a recorrer a coligações. Fazem-no através de diversos intercâmbios, entre os quais são cruciais as dotações financeiras e as nomeações para as pastas ministeriais. Em suma, os presidentes entregam dinheiro e ministérios em troca de apoio legislativo. Atualmente, o presidencialismo de coalizão é comum em grandes partes de África, no antigo espaço soviético e na América Latina.

A extrema fragmentação partidária é o resultado combinado da representação proporcional e das listas abertas nas eleições legislativas. Os líderes dos partidos têm pouco controlo sobre os candidatos, e esse controlo diminui ainda mais quando os candidatos são eleitos. A disciplina partidária é geralmente baixa, a mudança de partido é frequente e a fragmentação partidária é tão elevada que a aprovação de uma lei exige tipicamente o acordo de cerca de dez partidos (na altura em que este texto foi redigido, o maior partido da Câmara dos Representantes detinha apenas 10% dos assentos, enquanto os seis maiores partidos combinados não alcançavam sequer o quórum). A extrema fragmentação partidária, em conjugação com uma disciplina partidária baixa e uma mudança partidária alta, torna as coligações pró-governamentais viáveis mas dispendiosas e instáveis.

A polarização ideológica é um fenómeno mais recente. Alguns esperavam que a adoção de posições ideológicas mais fortes seria benéfica tanto para a consolidação do sistema partidário como para a formação de coligações, uma vez que tornava os alinhamentos políticos mais estáveis. No entanto, o impacto tem sido o oposto. Enquanto a polarização prevalece na corrida presidencial, a fragmentação prospera na arena congressional. Os conflitos interinstitucionais, entre os quais as disputas públicas entre o presidente e o Supremo Tribunal, têm-se tornado recorrentes. Em meados de 2021, o Presidente Jair Bolsonaro declarou que as próximas eleições presidenciais iriam ser manipuladas e insinuou que não aceitaria a derrota, ao mesmo tempo que se aproximava das forças armadas e forças policiais militares, a fim de obter o seu apoio. A estabilidade política sofreu quando a Presidente Rousseff foi impugnada e afastada em 2016; seis anos depois, o que está em jogo é a estabilidade constitucional.

Ainda que fomentando a estabilidade política, o presidencialismo de coalizão levou ao apoio oportunista do governo da época, minando a capacidade da legislatura de responsabilizar o presidente. No caso em observação, isto significa que é pouco provável que o congresso recuse a ratificação se o presidente assinar o AA mas, paralelamente, é pouco provável que o responsabilize caso ele não o implemente.

Além da política interna, também a política externa e de defesa podem ser obstáculos ao AA. Em fevereiro de 2020, foi divulgado à imprensa um documento de 45 páginas baseado em entrevistas com centenas de oficiais do exército. Intitulado “Cenários de Defesa 2040”, levantou preocupações e previsões sobre a possibilidade de a França se tornar a maior ameaça militar do Brasil nos próximos 20 anos, principalmente devido a uma possível disputa sobre a Amazônia. Uma hipotética internacionalização desta região alimenta a angústia nacional. As especulações eram de que a França

poderia exigir que a ONU apoiasse uma intervenção em terras indígenas, que seria conduzida a partir da Guiana Francesa – o território francês partilha uma fronteira de 730 quilómetros com o Brasil. Todos os possíveis fatores irritantes para ambas as partes estão presentes nesta alteração: uma disputa sobre a Amazônia, uma disputa sobre a política indígena e velhos ressentimentos pós-coloniais. Embora fontes governamentais tentassem minimizar a proposta, uma disputa pública entre o Presidente Bolsonaro e o Presidente Emmanuel Macron, em agosto de 2019, tinha já sabotado a relação bilateral. No entanto, culpar Bolsonaro não seria correto: as relações UE-Brasil já tinham estagnado antes da sua tomada de posse.

As relações bilaterais UE-Brasil alcançaram o seu auge em 2007 quando, dececionada com o congelamento das negociações UE-Mercosul, a UE passou do inter-regionalismo para o bilateralismo (Meissner, 2018). A UE criou uma Parceria Estratégica, um tipo de acordo de cooperação com grandes Estados extraeuropeus que já tinha assinado com as outras potências regionais em todo o mundo. Portugal foi um dos principais impulsionadores deste acordo, que foi coroado numa “cimeira da língua portuguesa” realizada em Lisboa e copresidida pelo então primeiro-ministro português José Sócrates, enquanto presidente do Conselho Europeu, José Manuel Durão Barroso, na altura presidente da Comissão Europeia, e o presidente brasileiro Lula. Contudo, as relações UE-Brasil entraram num período de “animação suspensa” em 2014, após a sétima Cimeira UE-Brasil ter tido lugar em Bruxelas (Ferreira-Pereira, 2021). O balanço da Parceria Estratégica pode ser dividido ao meio: sete anos de aparente sucesso foram seguidos por outros tantos de fracasso. Esta experiência deve moderar as expectativas face às relações transatlânticas.

A prioridade do Brasil face à UE tem sido sempre o comércio. A cooperação pode ser relevante para os membros mais pequenos do Mercosul, mas este não é o caso para o Brasil. Desta forma, as instituições inter-regionais têm apenas um interesse limitado para Brasília, uma vez que permitem a aprendizagem mútua entre parceiros diferentes – como é o caso da China – mas são desnecessárias para lidar com parceiros tão semelhantes como a UE. Consequentemente, a estratégia do Brasil nas negociações tem sido ofensiva na dimensão económica e defensiva na dimensão política.

Nos últimos anos, mesmo antes da tomada de posse de Bolsonaro, a desflorestação da Amazônia tornou-se um tema de divisão entre o Brasil e a UE. No entanto, a postura produtivista do governo brasileiro não é partilhada por todos os produtores brasileiros. De facto, a divisão entre os setores do agronegócio ambientalmente agressivos e ambientalmente sensíveis (devido aos custos de reputação, se não por outros motivos) tornou-se flagrante na COP26, realizada em Glasgow em 2021, uma vez que o Brasil apresentou dois pavilhões separados: enquanto a Confederação Nacional do Agronegócio (CNA) patrocinou o pavilhão oficial, a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAC) participou no pavilhão paralelo, organizado por organizações da sociedade civil. Este último pavilhão foi mais prolífico no que diz respeito às atividades e mais bem-sucedido no que diz respeito à participação. Esta divisão apoia o argumento de que, a médio prazo, o envolvimento com agentes da sociedade civil e do mercado será mais frutuoso para a colaboração inter-regional do que as pressões governamentais.

Portugal e Brasil frente a frente

Hoje em dia, tanto Portugal como o Brasil são repúblicas democráticas, mas a semelhança de regimes termina aí (Malamud e Seabra, 2022). Em termos de formato executivo, Portugal adotou uma versão atenuada do semipresidencialismo, um sistema em que um presidente eleito por voto popular desempenha funções protocolares e moderadoras enquanto um primeiro-ministro, eleito pelo parlamento e responsável perante este, lidera o governo. Em contraste, o Brasil tem um sistema presidencial no qual o chefe de Estado e o chefe de governo são encarnados numa única pessoa, eleita por voto popular de quatro em quatro anos. A inspiração advém da constituição norte-americana de 1787, mas a emulação institucional não parou aí: de facto, o nome oficial da emergente república era precisamente Estados Unidos do Brasil.

Só depois de 1967 é que o nome do país foi substituído por República Federal do Brasil, designação que se mantém até hoje. Quando “consideramos todos os países de língua portuguesa, apenas o Brasil tem uma constituição não semipresidencial. Mas mesmo neste país o semipresidencialismo tem sido intensamente debatido, e é frequentemente proposto como alternativa ao atual regime presidencial puro” (Amorim Neto e Costa Lobo, 2014), atestando assim a influência persistente que emana de Lisboa.

Em 1993, foi realizado um referendo constitucional para os brasileiros decidirem sobre duas dicotomias: república vs. monarquia, e presidencialismo vs. parlamentarismo. O republicanismo e o presidencialismo levaram a melhor, deixando a constituição intocada.

Os sistemas partidários também diferem fortemente entre os dois países. Portugal goza de um sistema multipartidário moderado no qual um partido, ou uma coligação pequena, tem sido suficiente para formar governos estáveis durante os últimos quarenta anos. Em contraste, o Brasil apresenta o sistema partidário mais fragmentado do mundo, uma vez que o multipartidarismo extremo se enraizou no cenário político, mas as clivagens sociais e as regras eleitorais não mudaram (Zucco e Poder, 2000).

Dois eventos captam bem o contraste entre os dois países. Em 2000, António Guterres liderou um governo de partido único apoiado por exatamente metade do parlamento. Precisando de pelo menos uma abstenção da oposição para passar o orçamento, ofereceu benefícios orçamentais para um distrito queijeiro do norte de Portugal em troca do apoio do seu representante local. O orçamento foi aprovado, mas o governo foi quebrado, tanto figurativamente como perante a opinião pública: um ano mais tarde, o partido de Guterres perdeu as eleições autárquicas, precipitando a sua demissão. Este antecedente foi um mau presságio para o governo de partido único com apoio parlamentar que tomou posse em 2015. Pejorativamente rotulado como geringonça (em essência, uma “engenhoca”), provou, no entanto, ser capaz de completar a sua legislatura e ser reeleito.

Em comparação, o presidencialismo de coalizão brasileiro, em que os presidentes nunca gozam de uma maioria parlamentar e precisam de atribuir posições ministeriais

– bem como regalias adicionais do Estado – a outros partidos, a fim de estabelecer uma relação de trabalho com o Congresso, tem-se revelado muito mais perigoso. Dilma Rousseff, por exemplo, presidiu em 2016 a um gabinete ministerial de 38 membros que abrangia dez partidos políticos. A sua subsequente impugnação infligiu um pesado tributo ao sistema político e deu início a uma onda de populismo.

Apesar das suas diferenças relativamente ao formato executivo e sistemas partidários, Portugal e Brasil exibiram registos paralelos em questões como a gestão das relações civil-militares (Bruneau, 2019) ou a supervisão dos serviços de inteligência (Arturi e Rodriguez, 2019), em grande parte resultantes das especificidades dos seus próprios processos de transição para a democracia. Outras interseções foram registadas, como nos frequentes intercâmbios de oficiais militares que levaram a experiências como a incorporação de oficiais do exército brasileiro em contingentes militares portugueses destacados para a Missão de Formação da UE na República Centro-Africana, ou a afetação de oficiais da marinha brasileira a instituições de formação em Portugal (Ministério da Defesa do Brasil, 2013: 107). As legislações portuguesa e brasileira também se influenciaram mutuamente de forma rotineira (Justo, 2008). De forma ainda mais visível, ambos os países vieram a partilhar uma característica ubíqua da política contemporânea: escândalos de corrupção envolvendo antigos chefes de Estado. O antigo primeiro-ministro socialista José Sócrates foi preso em novembro de 2014 por suspeita de corrupção e branqueamento de capitais, e permaneceu encarcerado até setembro de 2015. Por sua vez, o antigo Presidente Lula esteve preso entre abril de 2018 e novembro de 2019, quando foi libertado, antes de o processo ser anulado pelo Supremo Tribunal. Enquanto a carreira política de Sócrates parece terminada, Lula tem hipóteses de regressar ao poder nas eleições presidenciais de outubro de 2022.

O caminho pela frente

Referências persistentes a “laços fraternos especiais”, “afinidades históricas e culturais” e uma “tradição de amizade, colaboração e raízes culturais profundas” permeiam a narrativa pública das relações Brasil-Portugal (Fonseca, 2010: 51) sem, no entanto, que estas se traduzam em dividendos políticos. A disparidade de tamanho, em combinação com o facto de Portugal conduzir uma grande parte das suas relações externas através da União Europeia, tornaram a fraternidade pouco produtiva em termos materiais. O Acordo de Associação UE-Mercosul poderia tornar-se o instrumento para superar os fracassos do passado.

A principal missão do AA é reforçar a relação bilateral entre a UE e o Mercosul em matéria de comércio, diálogo político e cooperação. Em segundo lugar, aspira a forjar uma parceria estratégica que melhore a posição de ambas as partes na arena multilateral. Para alcançar ambos os objetivos, o AA precisa de ser finalizado, ratificado e implementado. Nenhum destes objetivos é garantido, nem sequer provável – embora os governos se abstenham de o reconhecer em público. O principal obstáculo está do lado da UE, onde, apesar do apoio de Portugal, as cláusulas de unanimidade tornam extremamente difícil as reformas dos tratados e a assinatura de acordos internacionais

(Closa, 2013).

No entanto, se houver uma hipótese, o timing é essencial, uma vez que os ciclos políticos na UE e no Mercosul raramente têm sido sincronizados. Irá abrir-se uma janela de oportunidade no segundo semestre de 2023, quando o Brasil presidir ao Conselho do Mercosul e a Espanha presidir ao Conselho Europeu. Desde que as eleições brasileiras de outubro de 2022 tenham alterado o atual clima de suspeita mútua, serão dadas condições para que a política comercial, a política ambiental e a geopolítica se alinhem, impulsionando a assinatura de um tratado que, de outro modo, correria o risco de nunca ver a luz do dia. O facto de a expectativa mais otimista apontar para que a primeira janela de oportunidade só ocorra daqui a um ano e meio diz muito acerca do irrealismo com que o AA foi apresentado na esfera pública. Na verdade, as relações UE-Mercosul sofreram as mesmas inconsistências que as relações Brasil-Portugal: altos sentimentos foram manifestados, ao passo que as concretizações ficaram aquém. Isto não é necessariamente trágico, mas é francamente insuficiente. O Oceano Atlântico tem ainda de se tornar uma ponte, em vez de uma miragem que separa dois países – e dois continentes – em vez de uni-los.

Referências

- Abranches, Sérgio (1988) “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro,” *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 31(1): pp. 5-38.
- Amorim Neto, Octavio e Marina Costa Lobo (2014) “Semi-presidentialism in Lusophone Countries: Diffusion and Operation,” *Democratization*, 21(3): pp. 434-457.
- Arturi, Carlos S., e Júlio C. Rodriguez (2019) “Democratization and Intelligence and Internal Security Agencies: A Comparative Analysis of the Cases of Brazil and Portugal (1974-2014),” *Brazilian Political Science Review*, 13 (2): epub.
- Bruneau, Thomas (2019) “Brazil and Portugal: the Path to Military Influence in Politics Via Coup or Election,” *Nação e Defesa*, 154: pp. 7-35.
- CIA – Central Intelligence Agency (1986) “Portugal’s relations with Brazil,” acessado em <https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp86t01017r000404280001-2> a 29 de janeiro de 2021.
- Closa, Carlos (2013) *The Politics of Ratification of EU Treaties*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Ferreira-Pereira, Laura C. (2021) “European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation,” in Laura C. Ferreira-Pereira e Michael Smith, eds: *The European Union’s Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 151-176.
- Fonseca, Carmen (2010) “Intenções versus desempenho: o Brasil na política externa portuguesa (1976-2007),” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2): pp. 49-69.
- Garzón, Jorge F. (2017) “Multipolarity and the future of economic regionalism,” *International Theory*, 9(1): pp. 101-135.
- Justo, António Santos (2008) “A Influência do Direito Português na Formação do Direito Brasileiro,” *Revista Jurídica da FA7*, 5 (1): pp. 197-242.
- Malamud, Andrés (2022) “Assessing the Political Dialogue and Cooperation Pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: Towards a Bi-regional Strategic Partnership?” *In-Depth Analysis PE 653.652*, Bruxelas, Parlamento Europeu.
- Malamud, Andrés e Eduardo Viola (2020) “Multipolarity is In, Multilateralism Out: Rising Minilateralism and the Downgrading of Regionalism,” em Detlef Nolte e Brigitte Weiffen (eds): *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Londres e Nova Iorque: Routledge, pp. 47-64.
- Malamud, Andrés e Pedro Seabra (2022) “Portugal and Brazil,” em Jorge Fernandes, Pedro Magalhães e António Costa Pinto, eds: *Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford University Press.
- Malamud, Andrés e Sören Scholvin (2020) “Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography,

Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America”, Brazilian Political Science Review, Vol. 14 N° 2: e0004.

Maxwell, Kenneth (2019) “(Mis)understandings between Brazil and Portugal,” acessado em <https://defense.info/global-dynamics/2019/10/misunderstandings-between-brazil-and-portugal/> a 12 de maio de 2022.

Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton, 2001.

Meissner, Katharina L. (2018) “Resorting to bilateralism: The EU, MERCOSUR, and the Strategic Partnership with Brazil,” *Journal of European Integration*, 40(1): pp. 51-66.

Ministério da Defesa do Brasil (2013) *Livro Branco de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.

Power, Timothy J. e Matthew M. Taylor, eds. (2011) *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Zucco, Cesar e Timothy J. Power (2020) “Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System,” *Comparative Politics*, 53(3): pp. 477-500.

