

Portugal na relação da Europa com a América Latina: Uma perspectiva neorrealista sobre a importância do acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul para Portugal

Portugal in Europe's relationship with Latin America: A neorealist perspective on the importance of the trade agreement between the European Union and Mercosur for Portugal

João Tavares *

Universidade Lusófona, Investigador Associado do CEAD Francisco Suárez |
joao.tavares@ulusofona.pt

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3764-8797>

Resumo

A nossa investigação analisa o Acordo Comercial entre a UE-Mercosul sob a lente do neorealismo, assente na sobrevivência do Estado num sistema internacional anárquico. Concluído em princípio em dezembro de 2024 e proposto para assinatura em setembro de 2025, o acordo é interpretado como um mecanismo estratégico para Portugal maximizar interesses estratégicos, diversificar parcerias comerciais e contrabalançar a crescente influência de grandes potências, tais como os EUA e a China, na região da América Latina. Iremos concluir que, para Portugal, o acordo não visa apenas ganhos económicos, mas reforça a sua posição geopolítica como ator periférico na UE, com a expectativa de benefícios assimétricos em setores como agroalimentar e serviços, embora a existência de riscos ambientais e pressões europeias representem desafios ao interesse nacional português.

Palavras-chave: realismo; acordo UE-Mercosul; Portugal; América Latina; teorias das Relações Internacionais.

Abstract

Our research analyses the EU-Mercosur Trade Agreement through the lens of neorealism, based on the survival of the state in an anarchic international system. Concluded in principle in December 2024 and proposed for signature in September 2025, the agreement is interpreted as a strategic mechanism for Portugal to maximize strategic interests, diversify trade partnerships, and counterbalance the growing influence of great powers, such as the US and China, in the Latin American region. We conclude that, for Portugal, the agreement not only seeks economic gains but also reinforces its geopolitical position as a peripheral actor in the EU with the expectation of asymmetric benefits in sectors such as agrifood and services, although the existence of environmental risks and European pressures pose challenges to Portuguese national interests.

Keywords: realism, EU-Mercosur Agreement, Portugal, Latin America, theories of International Relations.

1. Introdução

Num sistema internacional composto por Estados soberanos em competição permanente, o realismo, tal como concebido por Hans J. Morgenthau, rejeita visões idealistas de cooperação internacional e foca-se na natureza humana conflituosa e na busca incessante por poder. “A visão estatocêntrica do mundo, especialmente na sua variante realista, cria uma imagem de grande insegurança e medo” (Brown & Ainley, 2012, p. 185), uma vez que entendem que o sistema internacional é anárquico, perante a ausência de uma autoridade central que seja capaz de garantir a segurança dos Estados, cuja situação força os Estados a priorizarem a sua sobrevivência, através dos instrumentos que estiverem à sua disposição no seu respetivo arsenal de Poder. Os acordos comerciais são considerados um dos instrumentos estratégicos que permite maximizar os interesses nacionais dos Estados envolvidos.

O Acordo Comercial entre a União Europeia (UE) e o MERCADO COMUM DO SUL (Mercosul), finalizado em 2019, após mais de duas décadas de negociações complexas, é um marco nas relações económicas, políticas e estratégicas entre a Europa e a América Latina. Este acordo internacional não se limita a objetivos comerciais, como a redução de barreiras tarifárias e a facilitação de investimentos. O acordo reflete ambições mais amplas de consolidação da influência geopolítica da UE em um contexto global marcado pela competição entre grandes potências, como os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China, e pela necessidade de diversificação de parcerias perante a emergência de um sistema internacional de cariz multipolar.

Para Portugal, um Estado com uma longa tradição de relações transatlânticas, o Acordo UE-Mercosul transcende a esfera económica, configurando-se como uma oportunidade estratégica para reforçar sua relevância dentro da UE, maximizar benefícios económicos e consolidar sua posição dentro da configuração vigente do sistema internacional. Ou seja, sendo Portugal uma pequena potência, com

capacidade limitada, o Acordo UE-Mercosul representa uma oportunidade de reforçar a sua posição no sistema internacional, ao diversificar as parcerias comerciais, o que vai permitir contrabalançar a dependência económica e comercial em relação ao domínio imposto pelas grandes potências, o que converte o Acordo em questão num ativo de poder.

Sob a lente teórica do realismo estrutural, mais conhecida como neorealismo, que privilegia a competição e a segurança sobre a cooperação, este acordo é menos um exercício de multilateralismo liberal e mais uma resposta pragmática às pressões sistémicas, como o protecionismo global e a rivalidade sino-americana. A nossa investigação argumenta que Portugal apoia o acordo para aumentar a sua influência, enquanto explora os laços lusófonos com o Brasil e o acesso ao mercado comum do Mercosul, tendo como objetivo a mitigação dos riscos de marginalização portuguesa no sistema internacional. A questão de partida que procuramos responder nesta investigação é: de que forma o acordo fortalece a posição estratégica de Portugal no sistema internacional?

Portugal, historicamente posicionado como uma ponte entre a Europa e a América Latina, encontra neste acordo uma plataforma capaz de capitalizar a sua relação privilegiada com o Brasil, forjada por laços coloniais, linguísticos e culturais que remontam ao século xv. A herança da colonização, a partilha da língua portuguesa e a memória histórica de interações contínuas conferem a Portugal uma vantagem única no contexto europeu, o que lhe permite desempenhar um papel de mediador nas relações entre os dois continentes. Esta posição é particularmente relevante num momento em que a UE procura contrabalançar a crescente influência da República Popular da China na América Latina, marcada por investimentos massivos em infraestrutura, mineração e agricultura, e a presença consolidada dos EUA, que mantém laços económicos e políticos significativos, quer na América Latina, quer no espaço euro-atlântico.

Neste artigo, adotamos uma abordagem qualitativa fundamentada na análise teórico-empírica, sob a perspetiva teórica do realismo estrutural, também conhecido como neorealismo, abordagem teórica que guia este estudo de caso (Yin, 2014), sobre a importância do Acordo UE- Mercosul para a Portugal, e que ganhos relativos o governo de Lisboa pode adquirir no sistema internacional, num momento em que “a globalização como fenómeno político, económico e social obteve um impulso decisivo com a projeção dos milagres da técnica e das novas tecnologias de informação que permitiram encurtar as distâncias vitais entre povos e culturas, conduzindo a uma interdependência complexa entre os Estados” (Prado, et all, 2017, p. 45), onde cada ação, tem uma reação numa determinada região do sistema internacional.

Na nossa investigação iremos demonstrar que o acordo anteriormente mencionado representa uma estratégia neorealista para o governo de Lisboa, onde Portugal como uma pequena potência no sistema internacional, tira proveito da

sua pertença à UE para ampliar a sua influência geopolítica, de modo a reduzir as suas dependências, e promover os ganhos relativos, num sistema internacional caracterizado pela fragmentação e o protecionismo crescente.

2. O paradigma realista e os Acordos comerciais

A corrente teórica do realismo estrutural oferece uma lente teórica capaz de analisar os acordos comerciais internacionais, tais como o Acordo UE-Mercosul, uma vez que não deixa de enfatizar a existência da anarquia no sistema internacional, a luta pelo poder, e a sobrevivência dos Estados na arena da política internacional.

Os fundamentos do paradigma realista das Relações Internacionais, conforme preconizado por autores como Hans J. Morgenthau (1948) e E. H. Carr (1939), o Estado surge como um ator racional que atua em conformidade com o seu interesse nacional, que é concebido em termos de poder, no contexto de um sistema internacional, no qual a segurança, definida em função da sobrevivência, se mantém no topo da hierarquia das prioridades do Estado soberano. Morgenthau postula que a política internacional é impulsionada pela luta por poder e a procura pela segurança num ambiente sistémico anárquico, onde os Estados agem, de forma racional, para maximizar os respetivos interesses nacionais.

Na esteira desse pensamento teórico, a economia e o comércio não são vistos como esferas separadas da política ou como jogos de ganhos absolutos, onde todos podem ganhar, mas sim como instrumentos da luta pelo poder relativo.

Dito isso, os Estados podem avaliar os acordos comerciais internacionais pelo impacto no crescimento económico conjunto, assim como na distribuição relativa de poder no sistema internacional. Um acordo comercial internacional pode ser aceite mesmo que seja capaz de gerar ganhos absolutos menores para si próprio, desde que prejudique mais o Estado rival ou impeça que o Estado rival ganhe vantagem desproporcional na arena da política internacional.

Neste quadro, a política internacional é marcada por conflito inerente, e o comércio é visto como uma extensão da luta pelo poder, onde Estados utilizam ferramentas económicas para maximizar influência ou enfraquecer rivais. Acordos comerciais não são meras cooperações, mas instrumentos de dominação ou equilíbrio, frequentemente motivados por interesses nacionais definidos pela vontade de poder. Embora influente, o realismo clássico é criticado por sua ênfase reducionista na natureza humana, e por ignorar as restrições sistémicas que moldam o comportamento estatal independentemente de motivações individuais. Quando é aplicado ao Acordo UE-Mercosul, explicaria o interesse português em procurar exercer influência cultural e económica no Brasil, mas falha em capturar as pressões estruturais globais que compeliram a UE a negociar o acordo.

Para esse efeito, iremos recorrer ao neorealismo enquanto lente teórica. O neorealismo que enfatiza a pressão sistémica do sistema internacional que compelem os Estados a maximizar poder relativo para garantir a sua respetiva sobrevivência,

o que a torna a corrente teórica do paradigma realista mais adequada para o nosso estudo de caso, uma vez que reflete as respostas estruturais a tensões globais, como as guerras comerciais ou as dependências de suprimentos no sistema internacional.

O neorrealismo, ou realismo estrutural, surgiu como uma evolução do realismo clássico, com a publicação da obra de Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (1979), onde Waltz defende que o comportamento dos Estados é determinado pela estrutura do sistema internacional, onde não existe uma autoridade central capaz de impor ordem, devido ao facto de anarquia no sistema internacional. Diferentemente do realismo clássico, que enfatiza a natureza humana, o neorealismo foca-se na estrutura sistémica, onde favorece a distribuição de capacidades entre Estados determina o comportamento, levando a estratégias de equilíbrio de poder (*balancing*) ou adesão a alianças (*bandwagoning*) como elementos de análise.

Na anarquia do sistema internacional, os Estados priorizam a sobrevivência, enquanto procuram obter mais poder relativo tendo como objetivo contrabalançar ameaças existentes no sistema internacional contra os seus interesses estratégicos. Waltz encara os Estados como atores racionais que operam no sistema internacional que formam alianças e elaboram acordos para manter o equilíbrio, ao mesmo tempo, que evitam custos desnecessários.

Quando aplicado aos acordos comerciais, o neorrealismo interpreta esses instrumentos não como fins liberais de cooperação absoluta, mas como meios para ganhos relativos de poder, tendo em consideração que num mundo de interdependência económica (Araujo, 2024), o comércio pode ser uma ferramenta de poder suave, numa tentativa de diversificar as cadeias de suprimentos e de reduzir as vulnerabilidades a rivais tais como a República Popular da China ou mesmo os EUA. Para Waltz (2000), o comércio internacional e a interdependência económica não superam a lógica do poder relativo, mesmo no pós-Guerra Fria. Críticos à teoria neorealista, tais como os neoliberais defendem que as organizações internacionais promovem cooperação absoluta, mas o neorrealismo contrapõe que essas mesmas organizações internacionais são efémeras perante a ausência de poder coercivo eficaz. Os Estados priorizam ganhos relativos sobre absolutos, com receio da dependência (Grieco, 1988), ao contrário das organizações internacionais como a Organização Mundial de Comércio (OMC) que surgem sob hegemonia dos EUA, mas persistem por equilíbrio dentro do sistema internacional.

No contexto das relações comerciais, o neorealismo interpreta acordos como o UE-Mercosul não como um fim em si, mas como meio para reforçar a posição relativa dos Estados. Como argumenta Robert Gilpin em *The Political Economy of International Relations* (1987), o comércio é uma extensão da política de poder, onde ganhos económicos servem para aumentar capacidades militares e diplomáticas. Na esteira do seu pensamento, para um Estado periférico como Portugal, que está inserido numa aliança de natureza supranacional como a UE, este acordo representa uma oportunidade para maximizar benefícios assimétricos, compensando

a sua posição marginal na distribuição de poder dentro do sistema comunitário europeu, perante a emergência de um sistema internacional de cariz multipolar, onde blocos como a UE podem atuar para ampliar a sua influência, e procurar reduzir as suas vulnerabilidades económicas.

“A distribuição de poder traduz o instrumento principal para controlar a conduta dos Estados, e os Estados dominantes mantêm uma rede de relacionamentos dentro do sistema precisamente para esse propósito” (Dougherty & Pfaltzgraff, Jr., 2011, p. 103), e por essa razão, como defende Krasner (1985), os Estados têm, como principal preocupação, a sua vulnerabilidade perante outros Estados, e por essa razão, as potências que almejam poder e procuram condicionar as ações de outros Estados, outras procuram ao menos reduzir a influência que outros Estados têm sobre suas ações, uma vez que o comércio internacional encontra-se inserido no sistema internacional.

Ao contrário do paradigma teórico do liberalismo, que enfatiza ganhos absolutos através da cooperação entre os Estados (Brown & Ainley, 2012), o realismo, por sua vez, encara os acordos comerciais como instrumentos de poder relativo dos Estados, que podem ser usados para contrabalançar Estados rivais e assegurar vantagens estratégicas perante a pressão sistémica imposta pelas grandes potências (Waltz, 1979). Neste sentido, o Acordo UE-Mercosul é uma resposta à pressão sistémica, agravada pela fragmentação do comércio global, a política das tarifas iniciada pela Administração Trump, e a crescente influência chinesa na América Latina, que ameaçam colocar em causa a autonomia estratégica de pequenas potências como Portugal. Ou seja, os acordos comerciais são instrumentos que permitem equilibrar as potências rivais, diversificar os recursos e criar dependências assimétricas favoráveis no sistema internacional. Diferentemente do liberalismo, que atribui ênfase aos ganhos absolutos e às organizações internacionais, o realismo prioriza ganhos relativos, no qual um Estado deve evitar que Estados rivais ganhem mais vantagens no sistema internacional (Dougherty e Pfaltzgraff Jr., 2011).

Sendo Portugal, um Estado periférico, localizado quase no centro do espaço euro-atlântico, com capacidades materiais limitadas, a sua política externa é moldada pela necessidade de alinhamentos estratégicos, como é o caso da UE, de cuja organização faz parte, para amplificar o seu poder, e aumentar a sua influência na arena da política internacional.

Como notam Dougherty e Pfaltzgraff Jr. (2011, p. 81), os Estados “encontram-se obrigados a depender apenas dos seus próprios meios para garantirem a sua sobrevivência”, pelo que o realismo clássico destaca que a procura pelo poder não é apenas militar, mas também é de pendor económico, uma vez que o acesso a mercados tais como o Mercosul contribuiu para fortalecer a resiliência económica e a influência geopolítica de Portugal, o que pode contribuir para melhorar a posição portuguesa, quer no sistema internacional, quer dentro da própria UE, o que pode

permitir ao Governo de Lisboa utilizar o acordo para projetar influência transatlântica, e explorar as vantagens da relação com o Brasil.

A proliferação de acordos regionais reflete busca por vantagens relativas perante o fim do momento unipolar dos EUA e a ascensão da China, com o comércio como ferramenta de influência geopolítica. O neorrealismo explica melhor essas dinâmicas, pois destaca respostas estruturais à fragmentação global, protecionismo e rivalidades, em vez de mera cooperação liberal.

3. O Acordo UE-Mercosul e a sua importância para Portugal

No que diz respeito às relações entre UE e Mercosul, a sua aproximação foi consequência de interesses recíprocos (Accioly, 2023), assim como da “indissociável história e geografia daqueles que pretendem associar-se, pois são os povos e as suas circunstâncias que constroem as instituições, e não o contrário” (Accioly, 2013, p. 129). A ligação institucional entre a UE e o Mercosul teve início com o Acordo de Cooperação Interinstitucional de 1992, “com vista a promover a capacitação das instituições do Mercosul por meio da cooperação técnica” (Ministério das Relações Exteriores, 2016). Porém, o peso das relações comerciais que conduziam a que a UE surgisse como o principal parceiro económico do Mercosul e a oportunidade que os diálogos políticos representavam na estratégia da UE, para a promoção de espaços de comércio regional e valores democráticos conduziram à assinatura do Acordo Marco Inter-regional de Cooperação/Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação de 1995 (Saraiva, 2004), que tinha como objetivos essenciais “a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional” além de cooperação em várias áreas como comercial, aduaneira, empresarial, energia, investimento, entre outras e apoios ao processo de integração de futuros Estados da América Latina no Mercosul (Comissão Europeia, 2007).

O que conduziu “na Cimeira do Rio de 1999, ambas as regiões se comprometeram a criar uma associação bi-regional estratégica” (Comissão Europeia, 2007, p. 6), cujas negociações foram assente no diálogo político, cooperação e comércio. Negociado desde 1999, foi alcançado um entendimento em meados de 2019, com revisões aprontadas em 2023–2024, e a conclusão do processo político em dezembro de 2024, o que se materializou no Acordo de Parceria UE-Mercosul, composto por um Pilar Comercial Interino (iTA) e um Pilar Político-Cooperativo (EMPA), o que revoga o acordo interino que estava em vigor.

Na sequência da conclusão das negociações, a Comissão Europeia propôs a sua assinatura aos Estados-Membros da UE, prevendo a eliminação de 91% dos direitos aduaneiros, com uma poupança de 4 mil milhões de euros anuais para exportadores europeus. Os principais aspectos do acordo (Burwell, Sader, & Fleck, 2026, 9 de janeiro) incluem os seguintes pontos:

- Liberalização comercial: Acesso a 260 milhões de consumidores no Mercosul, com quotas para produtos sensíveis, tais como 99.000 toneladas de carne bovina, e 180.000 toneladas de aves.
- Sustentabilidade: Compromissos com o Acordo de Paris e proibição de produtos de desflorestação pós-2025 (Verhelst, 2026, 9 de janeiro).
- Cooperação estratégica: Facilitação de investimentos em minerais críticos e acesso a contratos públicos (Vasconcelos, 2026, 18 de janeiro).

Apesar de resistências de Estados como a França e a Irlanda, que estão mais preocupadas com impactos agrícolas e ambientais domésticos do que europeus, o acordo revela ser uma resposta europeu ao crescente protecionismo global provocado pela competição entre as grandes potências, como podemos verificar o seguinte quadro-síntese:

Figura 1 – Quadro Síntese do Acordo (Elaboração do Autor)

Aspetos	Disposições	Consequências
Tarifas e Acesso a Mercados	Eliminação de 91% das tarifas na UE; 92% no Mercosul. Quotas <i>duty-free</i> para carne bovina (99.000 toneladas/ano) e etanol.	Aumento de exportações UE em €4 mil milhões anuais; acesso preferencial a minerais críticos (ex.: lítio do Brasil).
Serviços e Investimentos	Liberalização de serviços (ex.: telecomunicações); proteção a investimentos.	Facilitação de contratos públicos para empresas UE; stock de investimento UE no Mercosul: €390 mil milhões (2023).
Sustentabilidade	Compromissos com desflorestação zero (a partir de 2025); salvaguardas bilaterais.	Reserva financeira de €1 mil milhão para agricultores UE; revisão trienal.
Desafios	Oposição de França, Polónia e Irlanda devido a impactos o acordo na agricultura.	Ratificação mista requer aprovação de 15 Estados, o que corresponde a 65% população da UE.

Fonte: Santander Research (2025).

Portugal, sendo país periférico, apresenta uma estrutura comercial largamente dependente da UE, em especial dos Estados que fazem parte da Zona Euro que continuam a se evidenciar como o foco essencial de parceiros (Governo de Portugal, 2023), em cujas trocas comerciais representaram, em 2024, cerca de 72% do total de exportações e importações, segundo dados consolidados do Portugal Global (2025, 11 de fevereiro). Esta dependência reflete-se no saldo comercial deficitário de bens, o que se traduz em aproximadamente 8,9% do PIB, com exportações de bens atingindo 83 mil milhões de dólares e importações de 107 mil milhões de dólares, impulsionadas principalmente por trocas entre Estados da UE em setores como têxteis, automóveis e energias renováveis (Gillespie, 2025; EURACTIV, 2025).

No entanto, o produto interno bruto português cresceu 1,9% em 2024, de acordo com uma estimativa do INE publicada a 30 de janeiro no site do XXIV Governo Constitucional (2025, 30 de janeiro), o que constitui um incentivo para o Governo de Lisboa promover a celebração do Acordo UE-Mercosul.

Apesar de esforços para diversificação das relações comerciais, tais como o acordo comercial UE-EUA, anunciado em julho de 2025, que pode mitigar a força das tarifas, impostas pela Administração Trump, a UE permanece como destino primordial, com a Espanha, França e Alemanha a absorverem mais de 40% das exportações portuguesas (Gillespie, 2025).

Por força das relações entre Portugal e Brasil, que representam um sinal histórico com um carácter reforçado desde o processo de democratização dos dois Estados ocorrido respetivamente nas décadas de 1970 e 1980, “defendemos que *pari passu* com esta evolução para regimes pluralistas se verificam, igualmente, transformações ao nível económico nos dois Estados, evoluindo no sentido de economias de mercado” (Prado *et al*, 2017, p. 58), sendo no caso de Portugal, foi por consequência da sua adesão à CEE, enquanto no caso do Brasil foi devido às fortes exposições a uma economia mundial liberalizada (Malamud, 2002; 2012). A UE consegue acordo com 94% do PIB da América Latina (Werner, Estevadeordal, & Talvi, 2023; Sanahuja, 2022), uma vez que o acordo UE-Mercosul (European Commission, n.d.), proposto para assinatura em janeiro de 2026, cria um mercado integrado de quase 800 milhões de consumidores, eliminando tarifas em mais de 90% do comércio bilateral e economizando €4 bilhões anuais para exportadores europeus (Steinberg, 2024, 6 de dezembro).

Apesar de oposições de França e Irlanda por preocupações agrícolas (Feás, Malamud, Steinberg, & Talvi, 2024, 17 de dezembro), países como Portugal, Espanha e Alemanha o apoiam por seu valor geoeconómico. Para Portugal, o Mercosul é o terceiro maior parceiro comercial fora da UE, com exportações de €2,5 bilhões em bens como vinhos, têxteis e máquinas, sustentando 40.000 empregos (European Commission, n.d.). O acordo facilita acesso a matérias-primas sul-americanas, diversificando cadeias de suprimentos e impulsionando o PIB português em pelo menos 0,2% (Werner, Estevadeordal, & Talvi, 2023). Portugal desempenhou um papel proativo nas negociações, usando sua presidência rotativa do Conselho da UE para avançar o pacto, vendo-o como uma “oportunidade estratégica e geopolítica fundamental” (EURACTIV, 2025, 7 de janeiro). Como ponte linguística e cultural com o Brasil, Portugal posiciona-se como uma porta de entrada do bloco comunitário para a América Latina, enquanto Brasil assume a posição pivot na América Latina (Trade and Trail, n.d.; Casa Iberia, 2025, 12 de fevereiro; Scholvin & Malamud, 2020), num sistema internacional caracterizado pelas tensões globais como a guerra comercial EUA-China e tarifas de Trump, o que leva o acordo ganhar urgência para a UE diversificar parcerias (Fortuna, 2026, 7 de janeiro).

4. As implicações do Acordo UE-Mercosul para a Portugal

Sob o neorrealismo, o acordo UE-Mercosul é uma resposta estrutural à anarquia internacional, onde a UE e Portugal buscam ganhos relativos de poder, num sistema internacional fragmentado, e em transição, mantendo-se à lógica de equilíbrio da balança de poderes. Ao contrário do neoliberalismo, que encara o acordo como cooperação absoluta através das organizações internacionais, já o neorrealismo o interpreta como cálculo racional para segurança, com o comércio como extensão do poder.

No que diz respeito ao Acordo entre os dois blocos económicos, “tal também permitiria a criação de uma aliança estratégica de natureza política, económica e social entre as regiões que partilham de interesses semelhantes” (Sá Pinto, 2008, p. 121), o que pode permitir à UE de consolidar ainda mais a sua posição como player relevante no sistema internacional.

Para Portugal, uma pequena potência dentro da UE, o acordo amplifica sua influência relativa, através da sua pertença ao bloco comunitário como amplificador da sua influência para obter acesso aos mercados sul-americanos e mitigar declínio económico europeu. “A posição exógena portuguesa obedece tradicionalmente ao triângulo Europa-Atlântico-Lusofonia, sendo que estas designações apesar de permanentes na sua forma variaram ao longo dos séculos em designação e prioridade” (Prado *et al*, 2017, p. 61), sendo que hoje em dia, Portugal encontra-se mais dependente do comércio exterior realizado a nível comunitário, do que externo, “demonstra o ancoramento do comércio exterior português no espaço intra-UE (aproximadamente 73% do total das transações comerciais), mas também no plano político pelo comprometimento das autoridades portuguesas no aprofundamento institucional da própria organização” (ibidem).

O Governo de Lisboa, ao aproveitar a oportunidade do Acordo UE-Mercosul e da existência da parceria estratégica especial entre UE-Brasil (Ferreira-Pereira, 2015), tem uma oportunidade para valorizar o potencial geopolítico, geoeconómico e geoestratégico de Portugal, no espaço euro-atlântico, num contexto de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado, o que pode fortalecer a posição portuguesa no processo decisório da UE, ao ponto de influenciar as decisões relacionadas com a América Latina, em sintonia com o interesse nacional português (Severiano Teixeira, 2011).

O Acordo UE-Mercosul fortalece a posição de Portugal ao contrabalançar a influência chinesa na América Latina e diversificar cadeias de abastecimento, um imperativo realista face à anarquia global. Existem projeções indicam um aumento de 0,5% no PIB português até 2030, mas o influxo de carne e etanol sul-americanos irão exigir adaptações setoriais (XXIV Governo Constitucional, 2025, 30 de janeiro).

Sem o acordo, Portugal poderá arriscar marginalização dentro do processo decisório da UE, e sob a lógica realista, o acordo vai contribuir para Portugal ser capaz de projetar um aumento da sua influência através da UE, mas a sua implementação

vai requer gestão de tensões domésticas, como os protestos agrícolas dentro do Mercado Comum Europeu.

A relação com o Brasil, reforçada pelo acordo, posiciona Portugal como mediador transatlântico, todavia a cooperação é secundária à maximização de interesses nacionais, uma vez que para Portugal, o Mercosul é o terceiro maior parceiro comercial extra-UE, com exportações de bens e serviços avaliadas em centenas de milhões de euros anuais, concentradas na sua maioria no Brasil (Portugal News, 2024).

Em relação às relações bilaterais entre Portugal e Brasil e à forma como estas poderão ser conduzidas, que tal representa no contexto de promoção do Estado português uma janela de liberdade (Moreira, 2013) em relação ao peso da UE sobre o poder nacional e como tentativa de dirimir a tradicional exiguidade portuguesa e de contrariar a pressão sistémica imposta pela competição entre as grandes potências e a fragmentação do comércio global, exacerbada pela invasão russa da Ucrânia e pela competição EUA-China, contribuir para aumentar a vulnerabilidade de Portugal. O acordo permite diversificar mercados, o que reduz a exposição à volatilidade asiática e reforça a autonomia económica do bloco comunitário europeu.

Em 2024, o défice comercial português em agroalimentares com o Mercosul foi de €517 milhões (Público, 2024), mas o acordo permite exportar vinho, azeite e queijo sem tarifas elevadas, o que vai contribuir para inverter as assimetrias. As exportações de vinho, azeite, frutas e queijo beneficiarão da eliminação de tarifas, enquanto as empresas portuguesas poderão ganhar acesso a contratos públicos e mercados de serviços. Os portos portugueses, tais como Lisboa e Sines, poderão consolidar-se como *hubs* transatlânticos, poderá ampliar a influência geopolítica, geoeconómica e geoestratégica de Portugal no sistema internacional. Os laços históricos com o Brasil, um ator central no Mercosul, conferem a Portugal uma vantagem comparativa dentro da UE enquanto interlocutor privilegiado, o que revela que esta vantagem económica pode se traduzir numa melhoria de posição para Portugal dentro da UE. Em primeiro lugar, a diversificação estratégica, onde Portugal reduz dependências de importações russas de energia e chinesas de minerais, acedendo a lítio brasileiro para a transição verde, o que está aliando com o interesse nacional de adquirir resiliência (Reuters, 2025). Morgenthau argumentaria que, num sistema anárquico, a interdependência seletiva com aliados culturais contribui para minimizar vulnerabilidades, evitando dependência assimétrica com rivais. Em segundo lugar, a influência diplomática, onde Portugal pode atuar como uma ponte entre os dois continentes, o que pode permitir expandir influência dentro na UE, o que pode contribuir para tentar contrabalançar a força do eixo franco-alemão e posicionar o governo de Lisboa como um medidor privilegiado com o Brasil e o resto do Mercosul. Isto amplifica o poder relativo português, contrabalançando a dominância franco-alemã e posicionando o governo de Lisboa como mediador com o Brasil, cuja relação vai permitir facilitar investimentos em áreas tais como as energias renováveis e digitalização (República Portuguesa, 2023). E em terceiro,

equilíbrio de poder regional, no qual o acordo fortalece a UE como contrapeso à influência chinesa na América Latina (Reuters, 2025).

Contudo, a lente teórica do neorealismo alerta para riscos: a liberalização de produtos agrícolas sul-americanos pode pressionar setores domésticos dentro da UE, o que poderá exigir salvaguardas robustas dentro do espaço europeu para acautelar tal pressão. As oposições dentro da UE, nomeadamente a França e a Irlanda, são reflexos das dinâmicas domésticas filtradas pela estrutura sistémica. Assim, o neorealismo explica melhor o caso, destacando como o acordo é uma ferramenta para sobrevivência em anarquia, não mera integração económica.

Apesar dos benefícios, o acordo enfrenta riscos que desafiam o interesse nacional português. As preocupações ambientais, como a desflorestação na Amazônia, a questão agrícola que levou à oposição de Estados como a França e outros Estados, são riscos que representam para Portugal dilemas neorealistas, onde a priorização de ganhos de curto prazo pode comprometer alianças intra-UE, onde a anarquia interna, perante a ausência de hierarquia absoluta exige compromissos. Ademais, as pressões de ratificação no Parlamento Europeu e nos parlamentos nacionais podem atrasar a entrada em vigor, prevista para o final de 2026. Num cenário neoralista, Portugal deve navegar esses desafios com cautela, e priorizar a sobrevivência através de diplomacia pragmática, de forma a maximize poder relativo, sem comprometer a estabilidade interna do seu Estado e a posição portuguesa dentro da UE.

5. Conclusão

A celebração do acordo vai permitir criar uma zona de livre comércio entre 27 Estados da UE e os quatro membros fundadores do Mercosul, nomeadamente Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o que irá passar abranger 449 milhões e 260 milhões de habitantes, respetivamente.

Sob a lente teórica do neorealismo, podemos verificar que o Acordo UE-Mercosul é um ativo estratégico para Portugal ser capaz de navegar a anarquia do sistema internacional, através da maximização do seu poder relativo através da diversificação comercial e do fortalecimento de laços com o Brasil, uma vez que o acordo amplia a influência portuguesa na região do Atlântico Sul, mas exige cautela face a riscos domésticos. Economicamente, o acordo abre mercados importantes para setores-chave, como vinho, cortiça e têxteis, enquanto geopoliticamente reforça a relevância de Portugal como um elo entre a Europa e a América Latina. Os laços históricos e culturais com o Brasil, combinados com a posição geográfica de Portugal, conferem ao país uma vantagem única na promoção do acordo e na mediação das relações transatlânticas.

No entanto, as limitações impostas pelas assimetrias do equilíbrio de balança de poderes dentro da UE, a resistência de outros Estados-membros e os desafios decorrentes da competição entre as grandes potências tais como a República Popular da China restringem a capacidade de Portugal de alcançar seus objetivos.

Para superar esses obstáculos, Portugal deve adotar uma estratégia multifacetada, que inclua:

Fortalecimento das alianças com outros Estados-membros favoráveis ao acordo, como Espanha e Itália, para formar uma coligação de interesses dentro da UE que contrabalance a oposição de Estados como França.

Aproveitamento dos laços bilaterais com o Brasil para pressionar pela implementação do acordo e garantir compromissos em áreas sensíveis, como sustentabilidade.

Promoção dos benefícios do acordo para a economia portuguesa e para a integração europeia, neutralizando críticas internas e externas.

O acordo UE-Mercosul é vital para Portugal como instrumento de acumulação de poder relativo, diversificação e influência. Apesar de ratificação pendente, os benefícios superam custos, o que contribuiu para promover a sobrevivência de Portugal num mundo cada vez mais instável, no qual o executivo da política externa portuguesa deve assumir as seguintes prioridades na sua agenda:

Priorização das salvaguardas agrícolas para mitigar ganhos relativos adversos;

Aumento de investimento em diplomacia bilateral com o Brasil para assegurar assimetrias favoráveis para Portugal;

Instrumentalização do acordo para alavancar as negociações paralelas com a Índia, o que pode contribuir para assegurar a manutenção de um espaço comercial atlântico-indiano, para contrariar a pressão sistémica;

Em última análise, o sucesso de Portugal na promoção do Acordo UE-Mercosul dependerá de sua capacidade de navegar as complexidades do sistema internacional e de mobilizar recursos domésticos necessários para moldar a agenda europeia. Sob a ótica realista, o acordo é mais do que uma política comercial: é um instrumento de poder e influência em um mundo em transformação. A ratificação consolidará Portugal como ator estratégico no espaço euro-atlântico, e reforçará a sua relevância geopolítica. Ao mesmo tempo, o acordo irá redefinir os equilíbrios transatlânticos, o que pode contribuir para relevância do neorrealismo como lente teórica de análise.

Para todos os efeitos, o Acordo UE-Mercosul, analisado sob a lente neorealista, transcende os ganhos económicos para Portugal, serve como mecanismo de sobrevivência e expansão de influência num sistema internacional anárquico. Ao diversificar parcerias e contrabalançar potências rivais, Portugal reforça a sua posição geopolítica como ator periférico dentro da UE, e reforça a sua posição no sistema internacional, o que vai permitir avançar com a diversificação das cadeias de abastecimento face à dependência chinesa em minerais raros e aliviar a pressão imposta pelas tarifas da Administração Trump.

Data de receção: 29/10/2025

Data de aceitação: 18/01/2026

Referências

- Accioly, E. (2013). Duas décadas de MERCOSUL: Valeu a pena?. Lusíada. Política Internacional E Segurança, (5), 125–140. <https://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/169>
- Araujo, F. L. (2024). NEOCLASSICAL REALISM AND STUDIES ON FREE TRADE AGREEMENTS. Journal of Global Politics and Current Diplomacy, 12 (2), 5–23. <https://journal.centruldedic.ro/archives/2024-2/no-12-issue-2/de-araujo/>
- Brown, C. & Ainley, K. (2012). Compreender as Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva.
- Burwell, F., Sader, V., & Fleck, J. (2026, 9 de janeiro). The EU and Mercosur are creating one of the world's largest free trade areas. What's next? Atlantic Council Dispatches. <https://www.atlanticcouncil.org/dispatches/eu-and-mercosur-are-creating-one-of-the-worlds-largest-free-trade-areas/>
- Casa Iberia. (2025, 12 de fevereiro). Portugal and Mercosur: A new era of economic opportunities. Notícias. https://www.casaiberia.com/en/noticias/show/portugal-and-mercosur-a-new-era-of-economic-opportunities_1910/
- Comissão Europeia. (2007). MERCOSUL – Documento de Estratégia Regional: 2006–2013. https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_en.pdf.
- Comissão Europeia. (2025). EU-Mercosur Partnership Agreement. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- Dougherty, J. E. & Pfaltzgraff Jr., R. L. (2011). Relações Internacionais – As Teorias em confronto. Lisboa: Gradiva.
- EURACTIV. (2025). Portugal posts record €9.3bn external surplus in 2024. <https://www.euractiv.com/news/portugal-posts-record-e9-3bn-external-surplus-in-2024/>
- EURACTIV. (2025, 7 de janeiro). Portugal aims to seal EU-Mercosur trade agreement, progress on other deals. Euractiv. <https://www.euractiv.com/news/eu-chair-portugal-aims-to-seal-mercosur-trade-deal/>
- Euronews. (2025). European Commission puts prepped Mercosur deal on ice. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/07/08/european-commission-puts-prepped-mercosur-deal-on-ice>
- European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security. (n.d.). EU-Mercosur – a boost for jobs and exports in Portugal. EU-Mercosur trade in your town. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-trade-your-town/portugal-mercosur-trade-your-town_en
- European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security. (n.d.). EU-Mercosur agreement. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- Feás, E., Malamud, C., Steinberg, F., & Talvi, E. (2024, 17 de dezembro). Twenty-five years later, white smoke for the EU-MERCOSUR Agreement. Analyses. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/twenty-five-years-later-white-smoke-for-the-eu-mercosur-agreement/>

- Ferreira-Pereira, L. C. (2015). The European Union's partnership policy towards Brazil: more than meets the eye. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(1), 55–77. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1103973>
- Fortuna, G. (2026, 7 de janeiro). Mercosur deal collides with 'Donroe Doctrine'. Brussels Playbook. POLITICO. <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/mercosur-deal-collides-with-donroe-doctrine/>
- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. (2025). UE-Mercosul | Acordo Comercial. <https://www.gpp.pt/index.php/noticias/ue-mercosul-acordo-comercial>
- Gillespie, B. (28 de julho de 2025). Who Are Portugal's Biggest Trading Partners? Portugal.com. <https://www.portugal.com/business/who-are-portugals-biggest-trading-partners/>
- Governo de Portugal. (2023). Economia portuguesa deverá crescer o dobro da Zona Euro. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=economia-portuguesa-devera-crescer-o-dobro-da-zona-euro>
- Krasner, S. D. (1985). *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press.
- Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil / The European Union, from Latin America's interregionalism to Brazil's "strategic partnership." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 97/98, 219–230. <http://www.jstor.org/stable/41635280>
- Ministério das Relações Exteriores. (2016). Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comunidade Européia e o Mercado Comum do Sul. <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-cooperacao-interinstitucional-entre-a-comunidade-europeia-e-omercado-comum-do-sul-mercosul/>
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. (2025). Acordo Mercosul-UE aumenta benefícios para Brasil e Portugal. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/acordo-mercosul-ue-aumenta-beneficios-para-brasil-e-portugal-disse-alcmin>
- Moreira, A. (2013). *Memórias do Outono Ocidental — Um Século sem Bússola*. Almedina: Coimbra.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Parlamento Europeu. (2025). International Agreements in Progress — EU-Mercosur Partnership Agreement: Trade pillar. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)769537](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)769537)
- Portugal Global. (2025, 11 de fevereiro). Exportações portuguesas de bens cresceram 2,5% em 2024. <https://www.portugalglobal.pt/noticias/2025/fevereiro/exportacoes-portuguesas-de-bens-cresceram-2-5-em-2024>
- Portugal News. (2024). Can Portugal Be the Gateway to Unlock EU-Mercosur Trade?. <https://www.theportugalnews.com/news/2024-12-13/can-portugal-be-the-gateway-to-unlock-eu-mercosur-trade/94245>

- Prado, I. D., Lopes Tavares, J. A. de M. V., Oliveira Pontes, J. N. M. de, Barbosa, J. P. R., Dias, J. P. P. F., & Santos, S. S. dos. (2017). As relações União Europeia – Mercado Comum do Sul. *Lusíada. Política Internacional E Segurança*, (13–14), 39–68. Obtido de <https://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/2433>
- Público. (2024, December 9). Governo quer baixar défice comercial com acordo UE-Mercosul. Público. <https://www.publico.pt/2024/12/09/economia/noticia/governo-quer-baixar-defice-comercial-acordo-uemercosul-2115000>
- Rangel. (2021). Acordo Mercosul — União Europeia: Benefícios para as Empresas Portuguesas. <https://www.rangel.com/pt/blog/acordo-mercossul-uniao-europeia-beneficios-para-empresas-portuguesas/>
- Representação da UE em Portugal. (2024). UE e Mercosul celebram acordo de parceria inovador. https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/ue-e-mercossul-celebram-acordo-de-parceria-inovador-2024-12-06_pt
- República Portuguesa. (2023). Trade relations between Portugal and Brazil have “room to grow”. <https://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item?i=trade-relations-between-portugal-and-brazil-have-room-to-grow>
- Reuters. (2025). The EU-Mercosur trade deal: what’s in it and why is it contentious? <https://www.reuters.com/business/whats-eu-mercossur-deal-why-is-it-contentious-2025-09-03/>
- Sá Pinto, M. (2008). Os interesses de Portugal no contexto das relações União Europeia-Mercosul. *Cadernos de Estudos Latinos-Americanos*, 4, pp. 111–129.
- Sanahuja, J. A. (2022). Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: Towards a bi-regional strategic partnership? (EXPO_IDA (2022)653652). Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653652/EXPO_IDA\(2022\)653652_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653652/EXPO_IDA(2022)653652_EN.pdf)
- Santander Research. (2025). The EU–Mercosur agreement: A strategic alliance for the 21st century [Relatório]. The Year Ahead 2025. Banco Santander. <https://www.santander.com/content/dam/santander-com/es/contenido-paginas/sala-de-comunicacion/the-year-ahead-2025/what-could-the-eu-mercossur.pdf>
- Saraiva, M. G., (2004). A União Europeia como Ator Internacional e os Países do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1), 84–111. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100005>
- Scholvin, S. & Malamud, A. (2020). Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America. *Bras. Political Sci. Rev.* 14 (2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004>
- Severiano Teixeira, N. (2011). Portugal. *Política Externa-As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 278–286.
- Steinberg, F. (2024, 6 de dezembro). What are the implications of the EU–Mercosur free trade agreement? Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercossur-free-trade-agreement>

- Trade and Trail. (n.d.). Acuerdo UE-Mercosur: Geoestrategia y oportunidades. <https://tradeandtrail.net/en/acuerdo-ue-mercosur-geoestrategia-y-oportunidades/>
- Vasconcelos, G. (2026, 18 de janeiro). Acordo UE-Mercosul eliminará tarifas entre Brasil e União Europeia e aplicará regras especiais a produtos. Valor Econômico. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2026/01/18/acordo-ue-mercosul-eliminara-tarifas-entre-brasil-e-uniao-europeia-e-aplicara-regras-especiais-a-produtos.ghtml>
- Verhelst, K. (2026, 9 de janeiro). EU countries approve Mercosur trade deal after 25 years of talks. POLÍTICO. <https://www.politico.eu/article/eu-countries-approve-mercosur-trade-deal-for-signature/>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Waltz, K. N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5–41. <http://www.jstor.org/stable/2626772>
- Werner, A., Esteveadeordal, A., & Talvi, E. (2023, August). Acuerdo UE-Mercosur: Una oportunidad estratégica de primer orden para la Unión Europea y América Latina. Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/08/acuerdo-ue-mercosur-una-oportunidad-estrategica-de-primer-orden-para-la-union-europea-y-america-latina-real-instituto-elcano.pdf>
- XXIV Governo Constitucional (2025, 30 de janeiro). Economia cresce 1,9% em 2024, acima da estimativa do Governo. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=economia-cresce-19-em-2024-acima-da-estimativa-do-governo->
- Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. 5.^a ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Sobre o autor

JOÃO TAVARES é doutorando em Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Desde 2023, é docente na Faculdade de Direito e de Ciência Política da Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto e investigador convidado no CEAD Francisco Suárez.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3764-8797>]

About the author

JOÃO TAVARES is a PhD candidate in International Relations at NOVA FCSH. Since 2023, is Assistant at Faculty of Law and Political Science of Lusófona University – Oporto University Center and Associated Researcher at CEAD Francisco Suárez.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3764-8797>]