

**Universidades Lusíada**

Pontes, João Nuno Marques de Oliveira

**Política externa portuguesa : bilateralismo e multilateralismo**

<http://hdl.handle.net/11067/2882>

**Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2016
<b>Resumo</b>	<p>A presente dissertação encontra-se subordinada ao tema «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo». O objectivo da nossa investigação pressupõe verificar a continuidade do bilateralismo enquanto eixo fundamental complementar do multilateralismo na Política Externa portuguesa. Para o efeito, procura-se esclarecer quais os princípios históricos orientadores da Política Externa portuguesa no Sistema Internacional, além de se pretender apurar o entendimento de Portugal face ao m...</p> <p>This thesis we now presente is entitled: «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo». The objective of our research involves checking the continuity of bilateralism as a fundamental axis in complement of multilateralism in Portuguese Foreign Policy. To this end, we seek to clarify the guiding historical principles of Portuguese Foreign Policy in the International System, moreover understanding Portugal's position regarding to multilateralism and how the change of political r...</p>
<b>Palavras Chave</b>	Relações Internacionais, Política externa portuguesa, Teoria das relações internacionais, Bilateralismo, Multilateralismo, Diplomacia, História, Portugal
<b>Tipo</b>	masterThesis
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-15T08:14:28Z com informação proveniente do Repositório



**UNIVERSIDADE LUSÍADA – NORTE**  
**PORTO**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**«POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA:  
BILATERALISMO E MULTILATERALISMO»**

**João Nuno Marques de Oliveira Pontes**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Relações Internacionais

Porto, Setembro de 2016



**UNIVERSIDADE LUSÍADA – NORTE**  
**PORTO**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**«POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA:  
BILATERALISMO E MULTILATERALISMO»**

**João Nuno Marques de Oliveira Pontes**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais sob orientação do Professor Doutor Manuel Monteiro

Porto, Setembro de 2016

## EPÍGRAFE

*Nevoeiro*

*Nem rei nem lei, nem paz nem guerra,  
Define com perfil e ser  
Este fulgor baço da terra  
Que é Portugal a entristecer –  
Brilho sem luz e sem arder,  
Como o que o fogo fátuo-encerra.*

*Ninguém sabe que coisa quer.  
Ninguém sabe que alma tem,  
Nem o que é mal nem o que é bem.  
(Que ânsia distante perto chora?)  
Tudo é incerto e derradeiro.  
Tudo é disperso, nada é inteiro.  
Ó Portugal, hoje és nevoeiro...*

*É a hora!*

Fernando Pessoa, in «*Mensagem*»

## DEDICATÓRIA

*À minha Avó, Augusta Bastos Monteiro, porque estudo para ser melhor Homem.*

## AGRADECIMENTOS

O trabalho que hoje é apresentado representa o culminar de uma etapa que, como na vida em geral, não se percorre sozinha. Desta feita, não posso deixar de referenciar a importância de todos e todas que ao meu lado caminharam durante estes dois anos, não apenas pelas palavras amigas, de conforto e incentivo, mas também pelo sofrimento translúcido nas horas mais difíceis, regado de solidariedade e compreensão próprias de quem nos ama e nos estima.

Assim, o primeiro pensamento recai sobre a família: amparo, fortaleza e refúgio nos momentos de dificuldade, que em tempo algum me deixou de aconselhar e partilhar as alegrias e amarguras deste percurso. Deste modo, aos meus pais, irmã, tia e avós segue todo o meu sentimento e gratidão: família pela qual me sinto abençoado.

Neste particular, pretendo destacar a presença e o papel da minha irmã, Catarina Pontes, que muito me auxiliou, em especial na elaboração dos gráficos e tabelas e tratamento de dados. Ajuda preciosa que muito tempo me poupou e contribuiu para que me dedicasse mais a fundo às componentes de investigação e análise da dissertação. A ti, minha irmã, muito obrigado.

Igualmente, um grande bem-haja a todos os amigos cuja presença e suporte indispensáveis me fizeram progredir na investigação sem nunca perder a noção do que é realmente importante. Sem qualquer desprimor por todos aqueles que tenho por amigos, não podia deixar de mencionar e agradecer, nestas curtas linhas, especialmente ao Manuel e Eugénia Pereira da Silva por todas as palavras e chamadas de atenção que me fizeram crescer e valorizar a vida para além da dissertação. Ao Eng.º José Manuel Pereira da Silva que, na mesma senda, sempre acompanhou e diligenciou tudo o que me fosse necessário. À Dona Filomena Caixas que me recebeu em sua casa, providenciando-me o tempo e o espaço necessários para o bom desenvolvimento desta investigação. Ao Jaime Magalhães Júnior, cuja partilha de visões, amizade e auxílio na componente gráfica muito apreciei. À Raquel Sequeira, por todo o interesse e apoio, em particular pela cedência de bibliografia.

Paralelamente, não posso evitar assinalar o relevo do contributo exercido por destacadas figuras como o Professor Doutor Adriano Moreira, inspiração para gerações, farol do Tempo e memória que se transforma em raiz. Ao Professor Doutor Rui Machete, ao Professor Doutor Vasco Rato e ao Dr. Vítor Ramalho por me terem recebido e

partilhado as suas visões sobre a problemática desta dissertação e questões adjacentes, assim como ao Dr. João Pedro Simões Dias pela troca de perspectivas.

Um agradecimento muito especial aos docentes e demais colaboradores da Universidade Lusíada Norte-Porto, sem os quais o caminho trilhado se teria tornado mais sinuoso de percorrer. Recordo, assim, com especial apreço o papel levado a cabo pelo Professor Doutor José Domingues, pelo Professor Doutor Vital Moreira, pelo Professor Doutor Pedro Mendes, pelo Professor Doutor João Amorim Esteves. No que respeita aos segundos, destaco as diligências dos funcionários da biblioteca da Universidade: André, Dra. Clara, Sr. Miguel e Sr. Rui, que foram inexcedíveis em face dos meus pedidos e tudo me providenciaram.

Por fim, um profundo e sentido reconhecimento ao meu orientador, Professor Doutor Manuel Monteiro, pelo acompanhamento permanente e frontal espírito crítico indispensáveis à elaboração deste trabalho. Deste modo, entendo deixar, igualmente, expresso nestas linhas o respeito e admiração para com o Sr. Professor, exemplo de docência, cidadania e humanidade, um mestre pelo qual me orgulho ter sido orientado ao longo deste período da minha vida académica.

Porto, 29 de Setembro de 2016

João Pontes

## RESUMO

A presente dissertação encontra-se subordinada ao tema «*Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*».

O objectivo da nossa investigação pressupõe verificar a continuidade do bilateralismo enquanto eixo fundamental complementar do multilateralismo na Política Externa portuguesa. Para o efeito, procura-se esclarecer quais os princípios históricos orientadores da Política Externa portuguesa no Sistema Internacional, além de se pretender apurar o entendimento de Portugal face ao multilateralismo e a forma como a mudança de regime político alterou o seu posicionamento em relação a este. Procedemos a uma análise ao impacto da União Europeia sobre a acção externa de Portugal, assim como tratamos de observar a manutenção das tradicionais formas de bilateralismo, assim como de novas configurações.

O nosso trabalho permitiu-nos concluir que o bilateralismo na Política Externa portuguesa se mantém como uma realidade que opera em paralelo com a acção multilateral, além de que existem novas formas de relacionamento bilateral e multilateral.

**Palavras-chave:** Política Externa Portuguesa, Bilateralismo, Multilateralismo, União Europeia, Estado, Globalização.



## **ABSTRACT**

This thesis we now present is entitled: «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo».

The objective of our research involves verifying the continuity of bilateralism as a fundamental axis in complement of multilateralism in Portuguese Foreign Policy. To this end, we seek to clarify the guiding historical principles of Portuguese Foreign Policy in the International System, moreover understanding Portugal's position regarding multilateralism and how the change of political regime has altered its perceptions towards it. Hence, we examine the impact of the European Union on the external action of Portugal, as we try to observe the preservation of traditional forms of bilateralism, as well as new settings.

Our work allowed us to conclude that bilateralism in Portuguese Foreign Policy remains a reality that works in parallel with the multilateral actions, and that there are new forms of bilateral and multilateral relations.

**Keywords:** Portuguese Foreign Policy, Bilateralism, Multilateralism, European Union, State, Globalization.

## ÍNDICE

EPÍGRAFE .....	III
DEDICATÓRIA .....	IV
AGRADECIMENTOS .....	V
RESUMO .....	VII
ABSTRACT .....	VIII
ÍNDICE DE TABELAS .....	XII
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	XIV
LISTA DE ABREVIATURAS.....	XV
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	7
PROBLEMÁTICA TEÓRICO CONCEPTUAL .....	7
1.1. O BILATERALISMO E O MULTILATERALISMO NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	8
1.1.1. O BILATERALISMO PERANTE A PERSPECTIVA REALISTA .....	8
1.1.2. O MULTILATERALISMO PERANTE A PERSPECTIVA IDEALISTA E LIBERAL.....	13
1.2. O MODELO DE ANÁLISE.....	23
1.2.1. INTERESSE NACIONAL .....	24
1.2.2. FACTORES INTERNOS .....	29
1.2.3. FACTORES EXTERNOS.....	36
1.2.4. FACTORES PERCEPTIVOS E IDEOLÓGICOS DO DECISOR POLÍTICO .....	56
CAPÍTULO II.....	66
A PREPONDERÂNCIA DO BILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA.....	66
2.1. PERÍODO PENINSULAR: 1143-1415.....	69
2.1.1. A DIPLOMACIA DA FORMAÇÃO E RECONHECIMENTO DO REINO .....	69
2.1.2. PORTUGAL: DAS INGERÊNCIAS E INTERDIÇÕES DA SANTA SÉ À CONSOLIDAÇÃO DO ALGARVE.....	71
2.1.3. DA PE DA ÉPOCA DE INÊS DE CASTRO À CRISE DE 1383-1385.....	76
2.2. PERÍODO IMPERIAL: 1415-1974.....	83

2.2.1. DAS INCURSÕES NO NORTE DE ÁFRICA À PERDA DA INDEPENDÊNCIA EM 1580.....	83
2.2.2. A LUTA PELO ULTRAMAR PORTUGUÊS.....	93
2.2.3. A DIPLOMACIA DA RESTAURAÇÃO (1640-1670).....	94
2.2.4. A PE DE PORTUGAL NO SÉCULO XVIII: DE D. PEDRO II A D. MARIA I ...	99
2.2.5. DA CONJUNTURA DA REVOLUÇÃO FRANCESA AO CONGRESSO DE VIENA: 1789-1815 .....	107
2.2.6. PORTUGAL E A ORDEM NORMATIVA DO CONGRESSO DE VIENA (1815) E O SÉCULO DAS REVOLUÇÕES (1817-1851) .....	112
2.2.7. A PE PORTUGUESA DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX AO FIM DA MONARQUIA.....	117
2.2.8. A PE PORTUGUESA DURANTE A I REPÚBLICA (1910-1926).....	125
CAPÍTULO III .....	131
O MULTILATERALISMO: DA COOPERAÇÃO À IDEOLOGIA (1919- SÉCULO XXI) .....	131
3.1. DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES AO FIM DO ESTADO NOVO: A <i>COOPERAÇÃO SOBERANA</i> .....	134
3.1.1. A PE DA DITADURA MILITAR AO ESTADO NOVO (1926-1974): O FIM DO PERÍODO IMPERIAL.....	135
3.2. DO 25 DE ABRIL DE 1974 À ACTUALIDADE .....	146
3.2.1. A REVOLUÇÃO NO ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA .....	146
3.2.2. O PROCESSO DE DESCOLONIZAÇÃO: EFEITOS ENDÓGENOS E EXÓGENOS.....	150
3.2.3. A “OPÇÃO EUROPEIA”: 1976-1986 E A PREFERÊNCIA PELO MULTILATERALISMO DE INTEGRAÇÃO.....	152
3.2.4. AS CONSEQUÊNCIAS DA “OPÇÃO EUROPEIA” PARA PORTUGAL .....	156
3.2.4.1. A “OPÇÃO EUROPEIA” E A DEMOCRATIZAÇÃO DE PORTUGAL.....	156
3.2.4.2. A CONVERGÊNCIA ESTRATÉGICA DE PORTUGAL COM A ESPANHA	164
3.2.4.3. A PESC E A PCC COMO CONDICIONANTES À PE PORTUGUESA .....	167
3.2.5. O <i>MULTILATERALISMO NOVO</i> .....	177
3.2.6. A PROBLEMÁTICA DA CPLP.....	186
CAPÍTULO IV .....	193
O RETORNO DO BILATERALISMO?.....	193

4.1. O <i>BILATERALISMO NOVO</i> .....	194
4.1.1. UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICA EXTERNA OU <i>ACÇÃO EXTERNA</i> ?.....	202
4.1.2. O REGIONALISMO MUNDIAL.....	203
4.1.3. O MERCADO COMUM DO SUL.....	208
4.1.4. EM BUSCA DE UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO BI-REGIONAL UE-MERCOSUL.....	212
4.1.4.1. AS RELAÇÕES COMERCIAIS UE-MERCOSUL: RAZÕES DE APROXIMAÇÃO E AFASTAMENTO.....	218
4.1.4.2. UM NOVO OLHAR SOBRE O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO BI-REGIONAL UE-MERCOSUL: AS RELAÇÕES UE-BRASIL.....	224
4.2. PORTUGAL E A <i>DIPLOMACIA ECONÓMICA</i> : A PRESENÇA DOS ACORDOS BILATERAIS.....	229
4.2.1. A DIPLOMACIA ECONÓMICA COMO COMPONENTE DA DIPLOMACIA “PURA”: EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	230
4.2.2. A <i>DIPLOMACIA ECONÓMICA</i> : EVOLUÇÃO NOS PROGRAMAS DE GOVERNO (DO XIII GC (1995-1999) AO XIX GC (2011-2015)), FUNÇÕES E CONCEITO.....	237
4.2.3. OS ACTOS INTERNACIONAIS BILATERAIS CELEBRADOS POR PORTUGAL NO PERÍODO QUE MEDEIA 1995 E 2015.....	257
CONCLUSÃO.....	276
BIBLIOGRAFIA.....	297
FONTES.....	309
WEBLIOGRAFIA.....	317
ANEXO 1.....	322
ANEXO 2.....	331

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1. DUPLA TRIBUTAÇÃO (1995-2004) .....	333
TABELA 2. AMIZADE, BOA-VIZINHANÇA OU COOPERAÇÃO ECONÓMICA OU COMERCIAL OU TECNOLÓGICA (1995-2004) .....	335
TABELA 3. INVESTIMENTOS (1995-2004) .....	336
TABELA 4. TURISMO (1995-2004) .....	336
TABELA 5. ENTRADA, CIRCULAÇÃO, ESTADIA E ESTABELECIMENTO DE NACIONAIS (1995-2004) .....	337
TABELA 6. SEGURANÇA SOCIAL E QUESTÕES LABORAIS (1995-2004).....	338
TABELA 7. TRANSPORTES (1995-2004) .....	339
TABELA 8. PESCA (1995-2004) .....	339
TABELA 9. FLORESTAS (1995-2004) .....	339
TABELA 10. SAÚDE (1995-2004) .....	340
TABELA 11. VETERINÁRIO (1995-2004).....	340
TABELA 12. EXTRADIÇÃO. MATÉRIA JUDICIAL, PENAL, SEGURANÇA INTERNA (1995-2004).....	346
TABELA 13. COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR (1995-2004) .....	347
TABELA 14. OUTROS ACTOS INTERNACIONAIS (1995-2004) .....	347
TABELA 15. DUPLA TRIBUTAÇÃO, TRIBUTAÇÃO E MATÉRIA FINANCEIRA (2005-2015) .....	352
TABELA 16. AMIZADE, BOA-VIZINHANÇA OU COOPERAÇÃO ECONÓMICA OU COMERCIAL OU TECNOLÓGICA (2005-2015) .....	353
TABELA 17. INVESTIMENTOS (2005-2015) .....	354
TABELA 18. TURISMO (2005-2015) .....	355
TABELA 19. ENTRADA, CIRCULAÇÃO, ESTADIA E ESTABELECIMENTO DE NACIONAIS (2005-2015) .....	355
TABELA 20. SEGURANÇA SOCIAL E QUESTÕES LABORAIS (2005-2015).....	356
TABELA 21. TRANSPORTES (2005-2015) .....	357
TABELA 22. PESCA E ECONOMIA DO MAR (2005-2015) .....	359
TABELA 23. AMBIENTE, AGRICULTURA E FLORESTAS (2005-2015) .....	362
TABELA 24. SANITÁRIO E FITOSSANITÁRIO (2005-2015).....	363
TABELA 25. VETERINÁRIO (2005-2015).....	364

TABELA 26. SAÚDE E SEGURANÇA ALIMENTAR (2005-2015).....	365
TABELA 27. EXTRADIÇÃO, MATÉRIA JUDICIAL, PENAL, SEGURANÇA INTERNA.....	367
TABELA 28. COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR (2005-2015).....	368
TABELA 29. OUTROS ACTOS INTERNACIONAIS (2005-2015) .....	369

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. ACTOS INTERNACIONAIS BILATERAIS CELEBRADOS POR PORTUGAL ENTRE 1995 E 2015 .....	259
GRÁFICO 2. ACTOS INTERNACIONAIS BILATERAIS CELEBRADOS POR PORTUGAL POR CATEGORIAS (1995-2004).....	260
GRÁFICO 3. ACTOS INTERNACIONAIS BILATERAIS CELEBRADOS POR PORTUGAL POR CATEGORIAS (2005-2015).....	262

## LISTA DE ABREVIATURAS

I GM – I Guerra Mundial

II GM - II Guerra Mundial

AICEP - Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas

AMI - Assistência Médica Internacional

APE – Análise da Política Externa

ARA - Acção Revolucionária Armada

ASEAN - *Association of Southeast Asian Nations*/Associação de Nações do Sudeste Asiático

AUE - Acto Único Europeu

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CAMC – Capacidade(s) de Acção Militar Crítica

CDT - Convenções para Evitar a Dupla Tributação

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CEDN - Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEEA - Comunidade Europeia da Energia Atómica

CEIE - Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia

CPE - Cooperação Política Europeia

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRP - Constituição da República Portuguesa

CSCE - Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa

CTM - Cooperação Técnico-Militar

DGS – Direcção Geral de Segurança

EEP - Espaço Económico Português

EFTA – *European Free Trade Organization*/Associação Europeia de Livre Comércio

FA/FFAA - Forças Armadas

FMI – Fundo Monetário Internacional

GC - Governo Constitucional

GMC - Grupo Mercado Comum



GP – Governo Provisório

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*/Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e o Comércio

ICEP - Instituto do Comércio Externo de Portugal

IDE - Investimento Directo Estrangeiro

IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

IVA - Imposto Sobre o Valor Acrescentado

LUAR - Liga de Unidade e Acção Revolucionária

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MFA – Movimento das Forças Armadas

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MUE – Mercado Único Europeu

NAFTA - *North American Free Trade Agreement*/Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NEPE - Núcleo Empresarial de Promoção Externa

NOI – Nova Ordem Internacional

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica

OI - Organizações Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

NATO/OTAN - *North Atlantic Treaty Organization*/Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC – Política Agrícola Comum

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PARLASUL - Parlamento do Mercosul

PCC - Política Comercial Comum

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PDPE – Processo de Decisão em Política Externa

PE – Política Externa

PEC - Pauta Externa Comum

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PIB – Produto Interno Bruto

PIDE - Polícia Internacional e de Defesa do Estado

PPS - *Purchasing Power Standard*/Paridade de Poder de Compra Padrão

PRP – Partido Republicano Português

PTA - *Preferential Trade Agreements*/Acordos de Comércio Preferenciais

P&S - *Pooling & Sharing*

RFA - República Federal Alemã

RPC - República Popular da China

RU – Reino Unido

SADC - *Southern Africa Development Community*/Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SDN – Sociedade das Nações

SI – Sistema Internacional

SME - Sistema Monetário Europeu

SMO – Serviço Militar Obrigatório

TFUE - Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

TTIP - *Transatlantic Trade and Investment Partnership*/Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UNASUL - União Sul-Americana de Nações

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEE - Zona Económica Exclusiva

ZLC – Zona de Livre Comércio

## INTRODUÇÃO

O trabalho que hoje apresentamos encontra-se subordinado ao tema «*Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*» e tem como objectivo demonstrar a continuidade do bilateralismo enquanto eixo fundamental complementar do multilateralismo na política externa portuguesa.

Assim sendo, partimos de duas perspectivas de diferentes autores, que nos despertaram para a elaboração desta dissertação. A primeira reporta-se à conspexção de Hernâni Lopes no que respeita ao fenómeno de globalização e ao impacto desta nos Estados nacionais, onde, segundo o supracitado autor, podemos identificar “três grandes processos de mudança que se podem integrar dentro da designação genérica de globalização: a que se inicia no século XVI, a que ocorre no século XIX e a que marca a fase final do século XX”. Não obstante as contextualizações históricas, o que nos importa focar na visão deste autor é o facto de no presente podermos considerar que o actual “processo de globalização [...] não tem as mesmas características dos anteriores processos de mudança acontecidos a nível global” (Ernâni Lopes, 2010: 17). Todavia, não é menos certo constatar “que esta terceira globalização começa por ter como efeito político central a transformação dos poderes dos Estados nacionais que, por força das necessidades administrativas e por efeito da resolução das guerras religiosas na Europa, tinha sido um dos produtos centrais da primeira globalização” (Idem, 2010: 20-21).

Por outro lado, a segunda perspectiva que não apenas nos despertou para esta investigação, mas também nos permitiu, de certa forma, nortear o nosso trabalho, repousa na posição assumida por Severiano Teixeira, sendo esta que “a diplomacia portuguesa regista o declínio progressivo da diplomacia bilateral em favor da diplomacia multilateral que leva Portugal a uma presença nas organizações multilaterais das suas áreas de interesse estratégico: a UE na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais” (Teixeira, 2005: 116). Ou seja, por outras palavras, tal significa que o multilateralismo suplantou o bilateralismo como mecanismo de relacionamento do Estado e defesa dos seus interesses no palco internacional.

Desta feita, considerando as duas perspectivas supracitadas, o objectivo do nosso trabalho, devidamente enquadrado nos contextos supramencionados, através dos quais, não desconhecendo a realidade, procuraremos entender em que medida "velhos" instrumentos

de acção dos referidos Estados nacionais se mantêm no plano externo, mesmo que com outra configuração, ou se foram pura simplesmente substituídos.

Paralelamente, sendo Portugal membro de uma organização internacional de integração como a União Europeia, e por esta se encontrar politicamente limitado em vários domínios de política interna e externa, não deixaremos de proceder a uma breve análise à acção externa da União, procurando demonstrar a forma de multilateralismo que a caracteriza, assim como as relações bilaterais que possam por esta ser desenvolvidas, nomeadamente por força do estudo de caso neste trabalho apresentado, respeitante ao possível acordo de associação bi-regional União Europeia-Mercado Comum do Sul.

Assim sendo, a estrutura da nossa dissertação encontrar-se-á dividida em quatro Capítulos: o primeiro configurará uma perspectiva puramente teórica; os restantes remetem para uma análise empírica.

No que concerne ao primeiro capítulo pretendemos realizar um enquadramento teórico da problemática do bilateralismo e do multilateralismo, através de uma análise a duas Teorias das Relações Internacionais: o Realismo e o Idealismo, procurando uma sobreposição entre os postulados destas e os conceitos operativos do bilateralismo e multilateralismo.

Posteriormente, procederemos à construção de um Modelo de Análise, que afirmamos como holístico, com a finalidade de nos ajudar a compreender de que forma um conjunto de factores, por nós definidos, a saber: o interesse nacional, factores internos, factores externos e factores perceptivos e ideológicos, enquanto elementos da Análise da Política Externa<sup>1</sup> (APE), concorrem para influenciar uma opção de Política Externa. Desta feita, a nossa investigação no que respeita à Política Externa portuguesa incidirá, principalmente, no período entre 1995 e 2015, abrangendo a vigência do XIII (1995-1999) ao XIX (2011-2015) Governos Constitucionais, a respeito dos quais procederemos a uma

---

<sup>1</sup> De acordo com Holsti, a APE pressupõe considerar as distinções entre os domínios da Política Externa propriamente dita, da Política Internacional e das Relações Internacionais. Desta feita, o estudo da Política Externa implica debruçarmo-nos sobre “as acções de um Estado face ao seu ambiente externo e as condições - geralmente domésticas [Ex.: capacidades, necessidades, entre outros] – sobre as quais estas acções foram formuladas”; o estudo da Política Internacional, por outro lado, respeita ao que podemos definir como “os processos de interacção entre dois ou mais Estados [...] sendo que apenas são considerados os eventos que tenham uma relevância aceitável com impacto imediato nas relações intergovernamentais [podem ser matérias estritamente políticas ou económicas]”. Já o estudo das Relações Internacionais inclui a análise das políticas externas e a Política Internacional, reportando-nos “a todas as formas de interacção entre os membros de diferentes sociedades, sendo estas interacções patrocinadas pelos governos ou não”, incluindo muitas vezes actores que não os Estados, além de outros aspectos da vida internacional como as organizações não-governamentais, ou a problemática das normas internacionais (Holsti, 1995: 18-19).

análise aos seus entendimentos sobre a *Diplomacia Económica* e na celebração de Actos Internacionais bilaterais.

As razões que nos conduziram a delimitar o período de análise de 1995 e 2015 prendem-se, em primeiro lugar com o facto de ter sido no XIII Governo Constitucional, liderado pelo Eng.º António Guterres, em 1995, o primeiro a atribuir à *Diplomacia Económica* um *modus operandi* cujo exercício seria “prosseguido em estreita articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e os vários Ministérios, [processando-se], essencialmente, nas áreas comunitárias, bilateral e multilateral<sup>2</sup>”. Em segundo lugar, por entendermos que, sem prejuízo de já existir uma política bilateral portuguesa, a *Diplomacia Económica* veio introduzir um novo e importante impulso à acção bilateral, acção esta que é um dos objectos desta dissertação, e que se intensificou, tornando-se cada vez mais relevante à medida que as circunstâncias económicas e financeiras do país se deterioravam.

O segundo capítulo reportará a uma análise empírica sintetizada do que consideramos terem sido os aspectos mais relevantes da Política Externa portuguesa desde o momento da formação de Portugal como actor independente até à I GM, destacando durante este espaço de tempo a preponderância assumida pelo bilateralismo nas relações externas de Portugal. Para o efeito, por forma a se tornarem mais perceptíveis os diferentes momentos que possam ter implicado linhas gerais de acção externa distintas, procedemos a uma subdivisão da Política Externa portuguesa em três períodos: o Peninsular, o Imperial e o Europeu. O primeiro será integralmente abordado no II Capítulo; o segundo período será parcialmente focado no Capítulo II. Dizemos parcialmente, uma vez que no capítulo seguinte, o terceiro, não deixaremos de nos reportar ao espaço de tempo que vai do pós-I GM ao fim do Estado Novo, por nos parecer que assim melhor fazemos a ligação com o que se veio a verificar depois de Abril de 1974. O III e IV Capítulos serão por nós reservados ao período Europeu.

Importa ainda referir que no terceiro capítulo da nossa investigação analisaremos também a acção multilateral da Política Externa de Portugal, nomeadamente desde a nossa entrada para a Sociedade das Nações até à actualidade. Essa análise incidirá sobre as diferenças entre a forma como a acção multilateral era encarada quer durante o Estado Novo, quer, posteriormente, no regime democrático e constitucional, a partir de 1976. Sucedaneamente, em virtude da mudança de regime, e no sentido de orientarmos a nossa

---

<sup>2</sup> Cf.: Programa de Governo do XIII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento*, de 8 de Novembro de 1995., pp. 28.

investigação, seguiremos as divisões levadas a cabo por Francisco Pavia e Manuel Monteiro, relativamente à Política Externa prosseguida pelos governos do Portugal democrático<sup>3</sup>. Simultaneamente, por força da presença de Portugal, primeiro na Comunidade Económica Europeia, depois na União Europeia, poderão ser verificadas várias condicionantes à sua Política Externa, que prontamente analisaremos. Não obstante o facto do escopo desta investigação ser a Política Externa portuguesa, não podemos deixar de relevar o multilateralismo que caracteriza a União Europeia e que procuraremos, igualmente, tratar neste capítulo.

Por fim, a quarta parte da nossa dissertação versará sobre o putativo retorno do bilateralismo enquanto eixo fundamental de contacto internacional entre Estados em paralelo com o multilateralismo na Política Externa portuguesa. Desta feita, procuraremos verificar este argumento através das posições assumidas pelos vários Governos Constitucionais, particularmente no que concerne à *Diplomacia Económica* e, posteriormente, por via da análise aos dados por nós recolhidos respeitantes aos Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal durante o espaço de tempo que medeia 1995 e 2015, com particular enfoque sobre o período de grave crise económica e financeira, que culminou na celebração e vigência de um *memorandum* de entendimento com organismos exógenos e que marcou o exercício do XIX Governo Constitucional (2011-2015), no sentido de averiguar se, em virtude destas circunstâncias e considerando os factores internos – em especial os económicos – especificados no nosso Modelo de Análise, assistimos a um aumento da actividade bilateral por parte de Portugal. Por outro lado, em continuidade com a linha de investigação por nós seguida, procederemos à caracterização do bilateralismo levado a cabo pela União Europeia, em particular através do estudo de caso que versa sobre o possível acordo de associação bi-regional União Europeia-Mercado Comum do Sul.

Desta forma, para melhor desenvolvermos esta investigação, conduzi-la-emos no sentido de tratar a problemática central que se encontra consubstanciada na seguinte questão principal: «*O bilateralismo mantém-se, mesmo que com outra configuração, ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo?*».

Assim sendo, de maneira a nos auxiliar a encontrar uma resposta à interrogação supra mencionada elaboramos seis questões secundárias:

---

<sup>3</sup> Cf.: Pavia, J. F.; Monteiro, M., 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

- *«De que forma o bilateralismo contribui tradicionalmente para a concretização dos objectivos da Política Externa portuguesa?»;*
- *«Verifica-se uma preferência pelo multilateralismo em detrimento das relações bilaterais com a mudança de regime?»;*
- *«Quais as consequências da “Opção Europeia” para a Política Externa portuguesa?»;*
- *«Que tipo de multilateralismo poderá caracterizar a União Europeia actualmente?»;*
- *«Existe um bilateralismo da União Europeia?»;*
- *«Assiste-se a um retorno do bilateralismo na Política Externa Portuguesa?».*

Não obstante o supramencionado, por forma a orientar a nossa dissertação, assim como ajudar-nos a responder à questão de partida previamente levantada, definimos um conjunto de hipóteses indutivas, que poderão ser verificadas, parcialmente verificadas ou não verificadas, podendo ser traduzidas no seguinte:

Hipótese 1.: *«Assistiu-se a uma preferência pelo multilateralismo de integração em detrimento do multilateralismo de cooperação em Portugal com a mudança para um regime demo-liberal.»*

Hipótese 2.: *«O bilateralismo da União Europeia ocupa o todo escopo das acções bilaterais dos seus Estados-Membros em matérias económicas.»*

Hipótese 3.: *«O período de crise despoletou uma ascensão da acção bilateral em Portugal.»*

Sobre esta matéria, esquematizamos que as respostas às questões secundárias permitir-nos-ão validar as hipóteses supra delineadas, que posteriormente nos ajudarão a encontrar uma resposta para a questão principal.

Já no que concerne à metodologia temos a constar que pelo facto de nos encontrarmos sob o domínio da APE, não apenas utilizaremos os métodos próprios das ciências sociais, nomeadamente uma análise qualitativa, como uma vez que nenhuma ciência representa um domínio estanque, totalmente independente das demais, teremos que introduzir outras ciências sociais, em particular: a História, a Economia, a Geografia, a Psicologia, entre outras, que caracterizam a análise holística que acima afirmámos em relação ao nosso Modelo de Análise.

Desta feita, ao longo desta dissertação privilegiaremos a observação directa, assim como o recurso a entrevistas. No que concerne à primeira, socorreremo-nos de vários tipos

de fontes documentais, desde logo: bibliografia específica das Relações Internacionais e demais bibliografia relativa às diferentes matérias a serem tratadas; documentos de órgãos de soberania do Estado Português, de órgãos de soberania do Brasil e de órgãos da União Europeia; monografias memoriais; documentos de fontes electrónicas; dados estatísticos. Já no que respeita à segunda, destacamos a entrevista concedida pelo Professor Doutor Rui Machete, ministro dos Negócios Estrangeiros do XIX Governo Constitucional.

Em suma, podemos caracterizar a nossa abordagem metodológica com sendo: holística, empírica e qualitativa, procurando construir um Modelo de Análise que nos ajude a compreender por que foi executada uma dada decisão de Política Externa, em particular a opção pela *Diplomacia Económica*, além de um estudo de caso que nos permita induzir conclusões. Não obstante o supramencionado, ao longo da nossa dissertação, privilegiaremos o recurso à Teoria Realista das Relações Internacionais, em particular, seguindo preferencialmente o segundo e terceiro níveis de análise<sup>4</sup> avançados pelo neo-realista Kenneth Waltz, por forma a explicar fenómenos das relações internacionais. Todavia, tal não significa que não recorramos à escola idealista e abordagens adjacentes, por forma a obtermos uma perspectiva diferenciada sobre os mesmos factos ou fenómenos.

---

<sup>4</sup> Utilizados na sua génese para reflectir sobre as causas das guerras entre os Estados, acabaram por ser extrapolados para ajudar à explicação de fenómenos das relações internacionais de acordo com três diferentes níveis/imagens de análise. O primeiro nível ou imagem reporta ao indivíduo e à possibilidade de alterando os seus comportamentos se modificar a jusante as formas de relacionamento entre os Estados; o segundo versa sobre as capacidades e formas de organização interna do Estado para explicar a sua actuação no palco internacional; o terceiro respeita ao nível sistémico, cuja principal característica é a anarquia internacional. Cf.: Waltz, K., 2001. *Man, The State And War - A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.



## CAPÍTULO I

### PROBLEMÁTICA TEÓRICO CONCEPTUAL

*«Vê! Diante dele, toda a segurança é apenas ilusão, pois basta alguém vê-lo para ficar com medo. Ninguém é tão corajoso que o provoque. Quem poderia enfrentá-lo cara a cara? Ninguém debaixo de todo o céu. [...] Na terra ninguém se iguala a ele, pois foi criado para não ter medo.»*

Job, 41 1-3.25.

## 1.1. O BILATERALISMO E O MULTILATERALISMO NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao longo deste subcapítulo procuraremos, a partir de duas escolas das Teorias das Relações Internacionais, a saber: o Realismo e o Idealismo, enquadrar os objectos de estudo da nossa investigação: o Bilateralismo e o Multilateralismo.

Desta feita, por via da reflexão a respeito da origem e dos princípios adjacentes às duas escolas supramencionadas procederemos à inserção dos conceitos de bilateralismo e multilateralismo no escopo de cada uma destas.

### 1.1.1. O BILATERALISMO PERANTE A PERSPECTIVA REALISTA

Começando pela vertente tradicional da Relações Internacionais<sup>5</sup>, que vai beber muito do seu saber a autores clássicos como Tucídides, Maquiavel, Hobbes ou Richelieu, sabemos que esta vertente procura contribuir com respostas para as dinâmicas de relações entre actores do sistema internacional, em especial os Estados como actores centrais das relações internacionais. Tais perspectivas acabaram por ser conceptualizadas, a partir da década de 1950, nos Estados Unidos da América, tendo como seu expoente máximo a obra de Hans J. Morgenthau – *Politics Among Nations* – mentor da Teoria Realista.

A montante desta construção teórica verificamos traços comuns em vários autores que destacam, essencialmente, três pressupostos: visão pessimista da natureza humana, o poder e a racionalidade. De todos os autores supracitados no parágrafo anterior, o italiano renascentista foi o primeiro a fazer referência na sua obra *O Príncipe* aos elementos norteadores de uma futura teoria realista. Para o autor, “os homens pode-se dizer que, no geral, são ingratos, volúveis, simuladores e dissimuladores, arredios aos perigos, ávidos dos lucros”; detém-se em preocupações acerca da melhor maneira de capturar e conservar o poder<sup>6</sup>; paralelamente, procura reforçar a importância das decisões serem formuladas

---

<sup>5</sup> Consideramos a designação “Relações Internacionais” (RI) em maiúsculas para designar a disciplina. Utilizamos a referência “relações internacionais” (ri) em minúsculas quando nos referimos a fenómenos empíricos.

<sup>6</sup> O Poder é no seu conceito muito ambíguo pois existe o que podemos designar de “Poder e poder”. Além disto podemos classifica-lo de acordo com vários níveis de capacidade assim como sendo uma relação. Importa salientar que o poder, em contexto de política internacional é sobre tudo a “capacidade de uma unidade política impor a sua vontade às outras unidades”. Mais considerações sobre esta matéria veja-se: Cf.: Correia, Pedro P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia – Volume I*. Coimbra: Almedina. pp. 73-93.

com base na racionalidade temperadas pela prudência (Maquiavel, 2008: 132, 186, 192, 220). Assim, para Maquiavel, a moral particular não pode ser confundida com as normas (a moral) que regem a política. Esta conspeção recorda a máxima platónica explanada na *Apologia de Sócrates*: “não há nenhum homem que se salve, se quer opor-se, com franqueza, a vós ou a qualquer outro povo, e impedir que muito acto contrário à justiça e às leis se pratique na cidade. E não há outro caminho: quem combate verdadeiramente pelo que é justo, se quer ser salvo por algum tempo, deve viver a vida privada, nunca meter-se nos negócios públicos” (Platão, 2003: 19). Esta dicotomia de moralidades será, desta feita, recuperada nos princípios do realismo político de Morgenthau.

Todavia, o realismo não é necessariamente uma teoria amoral, podendo entender-se que “a acção do Estado está submetida a uma *moral de responsabilidade* e não a uma *moral de convicção*” (Moreira, 1996: 107; Weber, 2010: 24-25).

Não obstante a problemática da moral, para os realistas clássicos, o poder é o elemento central da sua teoria, sendo este, segundo Max Weber, classificado como a “capacidade de obrigar” (Moreira, 1996: 104), justificado pela razão. Esta perspectiva ajuda a solidificar a concepção de Thomas Hobbes, onde era sua convicção que existem questões numa comunidade política de tal forma fracturantes (nomeadamente a religião) que se torna impossível encontrar um consenso; desta forma a sociedade mergulharia no caos. Contudo, encontrava-se igualmente presente na sua conspeção que não haveria nada mais insuportável para o Homem que o medo resultante de uma ausência de ordem. Em virtude de a razão não ter conseguido conduzir as partes em diferendo a uma resolução, deveria pelo menos “levá-las a aceitar prescindir dos direitos ilimitados [...] abdicando do direito de decisão a favor de um terceiro: um árbitro. As decisões desse árbitro, porém, teriam de ser aceites como vinculativas” (Kukathas, 2001: 127). Falamos, concretamente, do Estado.

Desta feita, contrariamente ao que sucede no plano endógeno onde o Estado dispõe de um quadro normativo e do monopólio legal da força, no plano internacional o poder e a razão, conduzem os realistas a afirmar que os Estados se movem, na senda internacional numa busca permanente pela concretização dos seus interesses nacionais que, por sua vez, são definidos em termos de poder, independentemente do fim último que cada nação lhe queira atribuir- alteração do *status quo*, manutenção ou prestígio (Morgenthau, 1997), onde não se vislumbra uma autoridade ou governo mundial que se lhes oponha.

Assim, afirmam os realistas que existe uma luta constante entre os Estados tendo em vista alcançar o poder num mundo anárquico<sup>7</sup>. Não obstante esta premissa, em última análise, podemos considerar que o principal objectivo de cada unidade política é garantir a sua sobrevivência. Desta feita, partindo desta perspectiva de conflitualidade, o melhor garante da estabilidade de um sistema, que se crê de auto-ajuda<sup>8</sup>, assenta numa política de balança de poderes pois, “apenas o poder pode limitar o poder” (John Randolph *apud* Morgenthau, 1997: 189). Passaremos a explicar: se para cada Estado o seu fim último é sobreviver, estes veem-se obrigados a aceitar a *Real Politik* como o método que mais garante lhes dá de conservação. Assim sendo, balança de poderes é, portanto, uma analogia à necessidade – ou inevitabilidade - de manter um equilíbrio de forças entre duas ou mais potências de forma a que nenhuma consiga, por via das suas capacidades, se impor à(s) restante(s) (Morgenthau, 1997; Waltz, 2002).

Em concordância com o parágrafo anterior, em termos clássicos, os equilíbrios eram considerados tendo em vista categorias iguais (ex.: militar-militar). Todavia, de acordo com algumas opiniões, entre as quais de Adriano Moreira, actualmente, as balanças estabelecem-se de acordo com várias componentes do poder (militar, económico, financeiro) (Moreira, 2013: 37). Desta posição podemos depreender que por forma a sobreviver, uma pequena potência deverá, por isso, procurar estabelecer equilíbrios regionais que impeçam as pretensões de outras potências.

Em virtude da posição que temos vindo a assumir, a teoria da balança de poderes revela mais uma característica da visão realista das Relações Internacionais: nela encontramos o pressuposto de que os Estados são actores unitários que ao interagirem num ambiente anárquico com outras unidades fá-lo-ão de acordo com o seu interesse nacional. Assim, de acordo com Adriano Moreira: “a defesa dos interesses nacionais é a essência da política externa” (Moreira, 1996: 109). Ora, os interesses são identificativos apenas das unidades nacionais que os formulam, logo, e por consequência, muitas vezes antagónicos e conflituais.

Desta feita, em face de uma grande exposição ao perigo num ambiente conflitual e sem poder director, os realistas tomam como garantido que a principal preocupação dos

---

<sup>7</sup> A anarquia, segundo Kenneth Waltz, pressupõe “não só a ausência de governo mas também a presença de desordem e caos” sendo também caracterizada pela justaposição de unidades “similares não idênticas” (Waltz, 2002: 159-160)

<sup>8</sup> Um sistema de auto-ajuda baseia-se no interesse próprio, dentro do qual os que não são capazes de se ajudar, ou os que o fazem de forma menos eficaz, não conseguem prosperar, expondo-se ao perigo (Waltz, 2002: 165).

Estados se prenderá com políticas de segurança, sendo o seu desejo suportado tanto por aqueles que governam como os que são governados – daí a unicidade.

Por outro lado, uma outra problemática para os defensores do realismo prende-se com a racionalidade. Para estes, o Estado age e reage na perspectiva de maximizar os ganhos com o menor risco e perdas possíveis. A razão é, assim, um dos principais elementos que influenciam a tomada de decisão em política externa, animada sempre pelo interesse nacional.

De acordo com Giovanni Botero (1544-1617), um dos teorizadores desta temática, “a Razão de Estado é o conhecimento dos meios adequados para fundar, conservar e ampliar um domínio [Estado]”. Todavia, se o supracitado autor dá forma ao conceito de *Razão de Estado*, é o cardeal Richelieu (1544-1617) que lhe concede espírito, rejeitando a sujeição do Estado a quaisquer princípios de solidariedade que colidam com o interesse superior da unidade política. Assim sendo, em linha com os estes autores, o interesse do Estado está acima de tudo. Não é, portanto, compaginável a moral privada com as políticas necessárias para atingir o bem público: “os cristãos devem esquecer as ofensas que recebem em privado; mas os magistrados estão obrigados a não esquecer as que interessam ao público” (Richelieu, 2008: 276)

Outra característica particular da conspeção realista assenta no facto de esta, não obstante procurar contabilizar várias variáveis do poder nacional, destacar, acima de tudo, os efeitos das acções das demais unidades do SI sobre o Estado; são, portanto, mais exaltadas as condicionantes externas. Desta feita, falamos, sobre tudo, do nível da análise estrutural<sup>9</sup>.

Em síntese, quando nos referimos à teoria realista temos em consideração o Estado como principal actor das relações internacionais, que se move num ambiente internacional anárquico de auto-ajuda, animado, essencialmente pelo seu interesse nacional, racionalidade e factores externos, sempre em busca de poder.

Após esta breve exposição sobre os princípios gerais da Teoria Realista da Relações Internacionais importa-nos estabelecer um paralelismo entre esta e o conceito de

---

<sup>9</sup> De acordo com Kenneth Waltz (numa tentativa para explicar a ocorrência de guerras), podemos identificar três imagens ou níveis de análise por forma a compreendermos as relações internacionais: o primeiro é o nível *individual*, que respeita à natureza do Homem como factor explicativo; o segundo nível denominado de *estadual*, procura explicar as acções dos Estados mediante o seu plano endógeno, particularmente no que concerne a questões políticas, económicas e militares; o terceiro nível epitetado de *estrutural* ou *sistémico*, pressupõe que as atitudes dos Estados são o reflexo de pressões ou alterações na estrutura do sistema, por exemplo, rupturas na balança de poder que possam conduzir a mudanças na polaridade internacional. Para mais investigação ver: Cf.: Waltz, K. N., 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

*Bilateralismo*. Para o efeito, seguiremos a posição de Calvet de Magalhães, pela qual percebemos que o bilateralismo traduz o contacto internacional entre dois Estados (Magalhães, 1996). Assim sendo, é possível apontar vários pontos de contacto entre os postulados que caracterizam a escola realista das RI e o método bilateral de relações entre Estados. Desde logo, se considerarmos que o SI se qualifica essencialmente pela anarquia e a auto-ajuda, depreendemos que o contacto ou a negociação bilateral entre dois Estados é o que melhor prefigura um modelo de tentativa de maximização do interesse nacional, uma vez que apenas são consideradas vontades dos dois actores, não obstante as assimetrias entre ambos.

Mais, sendo a balança de poderes o instrumento recorrentemente utilizado pelos Estados por forma a competirem no palco internacional, esta pode ser complementada pela construção de alianças político-militares por forma a alterar o *status quo* regional, sendo que, para o efeito, a edificação destas alianças poderá conceber-se pela via bilateral (não obstante a existência da NATO ou do extinto Pacto de Varsóvia) como é disso exemplo a aliança luso-britânica.

Paralelamente, as relações bilaterais também podem apresentar-se como método relevante para impedir a ascensão de um concorrente internacional à preponderância de uma dada potência pela via económica. Assim sendo, observe-se, por exemplo, o estabelecimento de acordos bilaterais preferenciais de comércio entre os EUA e a Coreia do Sul, por forma a limitar a preponderância regional da China.

Todavia, devemos notar que, pese embora muitas destas realidades bilaterais se enquadrarem com a Teoria Realista das RI, em diversas situações refletem um espectro restrito, se preferirmos tradicional, das RI. Desta feita, o aparecimento de novos actores, particularmente, as Organizações Internacionais (OI), e a construção de uma ordem internacional mais institucionalizada e marcadamente globalizada ajudam a compreender que a dinâmica bilateral não se afigura suficiente para enfrentar os desafios internacionais que se colocam aos Estados. É neste contexto que surgem as várias configurações de OI, consubstanciadoras do multilateralismo ou da vertente multilateral. É o que procuraremos abordar de seguida, procedendo para o efeito a uma associação entre o que se convencionou designar por corrente Idealista e as relações multilaterais.

### **1.1.2. O MULTILATERALISMO PERANTE A PERSPECTIVA IDEALISTA E LIBERAL**

Falar da Teoria Idealista, ou da perspectiva Idealista das RI, implicará desde logo recordar alguns pensamentos sobre o Homem e a sua vida em comunidade, pensamentos que na Antiguidade Grega poderemos, num certo sentido, associar a Platão e que posteriormente reportamos aos textos bíblicos, em particular, e ao pensamento cristão, em geral. Trata-se afinal de olhar para o Homem e para as suas relações com outros Homens, tendo em vista a alteração de uma realidade que existe, seja ela política, económica ou social, e em relação à qual se pretende a instituição de profundas mudanças.

Mas se na origem das origens podemos, e devemos, situar-nos nos períodos indicados (a antiga Grécia e os primórdios do Cristianismo), não deixa de ser essencial mencionar a época renascentista, na qual se procedeu a uma das mais importantes reflexões levadas a cabo sobre o Homem, quer no que respeita à sua individualidade, ou seja à forma como este se encarava a si próprio, quer no que respeita à sua relação e vida em sociedade. E, neste contexto, o ser humano figura-se como um micro-cosmos, o centro entre o terreno e o divino “de natureza vária, multiforme e mutável”, assume-se livre no seu arbítrio e delineador do seu caminho, podendo descer a “besta” ou ascender ao “divino”. Desta feita, a sua dignidade reflecte-se na hipótese deste se poder construir de acordo com a sua vontade, ficando amarrado à sua liberdade em detrimento de quaisquer tipos de organizações sociais, como por exemplo a Igreja, de acordo com a conspeção de Giovanni Pico della Mirandola (1463-1494) (Mirandola, 2011).

Nestes termos, à realidade que existia, e principalmente à sua justificação, compreensão e aceitação, fosse na perspectiva de visões que transcendiam a temporalidade do Homem, fosse na perspectiva da sua estrita dimensão terrena, se haveria de contrapor uma nova realidade, alicerçada agora num ideal que se deveria prosseguir. E esse ideal tanto podia ser baseado em princípios anteriores e superiores ao próprio Homem, como baseado na sua exclusiva existência e percepção racional. Do que se tratava era de apresentar uma nova linha de pensamento, que rejeitando a crueza de uma certa realidade propusesse uma outra via. Uma via que se consubstanciava numa outra ideia do Homem e que contribuísse para uma outra ideia das relações que esses Homens deveriam estabelecer entre si, fosse no plano das suas comunidades nacionais, fosse no plano externo e das relações com outras comunidades.

E é neste contexto, atendendo ao objecto do nosso trabalho, que entendemos ser de destacar a *oposição* feita por Erasmo de Roterdão (1466-1536), que em sentido oposto a Maquiavel procurou demonstrar que a política deve ser conduzida de uma perspectiva moralista, onde os deveres do príncipe se prendem tanto pelo zelo do bem público como pela necessidade de conduzir as suas políticas afastando-se do *Mal*.

E é também neste contexto que, para Erasmo de Roterdão (1466-1536) o poder não é um fim em si próprio mas um meio para alcançar uma sociedade melhor. Assim sendo, o *príncipe* deve ser honesto, esclarecido como um filósofo para se afastar da tirania, preferindo um método de governo moderado e primar as suas condutas pela manutenção da paz. A educação, isto é, as condicionantes da formação que irão moldar as condutas do governante, ocupam, dentro desta visão, um papel primordial na construção de uma sociedade mais justa e harmoniosa (Bainton, 1988).

Prosseguindo a mesma linha de análise, podemos encontrar, na remanescência do Século das Luzes (séc. XVIII), continuidade do que temos vindo a defender, nomeadamente por via do humanista prussiano Immanuel Kant (1724-1804), moralista por excelência e um “Projectista da Paz”, que nos deixa o seu contributo para o idealismo político imortalizando a ideia de “Paz Perpétua<sup>10</sup>” e a concepção que o mundo dominado por democracias seria, em última análise, mais pacífico pois: as democracias não se combatem umas às outras (Moreira, 1996; Nye, 2002).

Desta feita, segundo a visão de Immanuel Kant, a maior dádiva da Natureza ao Homem é a Razão, da qual este se deve servir para superar a sua existência material e atingir a “maioridade”. Mais, reflete sobre a problemática da liberdade do ser humano, categorizando-a como um dos factores – em paralelo com a essência do Homem – responsáveis pelos sucessivos atritos entre os seus semelhantes. Contudo, a Natureza acabaria por se encarregar de produzir os estímulos e embates necessários a uma aproximação, onde finalmente, por intermédio da Razão, o Homem acabará por sair do seu estado selvagem (não só a nível de política interna, mas, sobretudo, no que concerne à relação entre Estados) e ingressar numa “liga de povos, onde cada Estado, inclusive o mais pequeno, poderia aguardar a sua segurança e o seu direito, não do seu próprio poder ou da própria decisão jurídica, mas apenas dessa grande federação de nações, de uma potência unificada e da decisão segundo leis da vontade unida” (Kant, 2009:28).

---

<sup>10</sup> Segundo Adriano Moreira: “No que se refere às relações internacionais, tinha como objectivo a abolição das jurisdições estaduais e a adopção de um corpo de leis aceites por todos, e de aplicação vigiada por um congresso de potências” (Moreira, 1996: 121). Para mais investigação a respeito desta matéria deve consultar-se a obra: Cf.: Kant, I., 2009. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.



Assim sendo, o supracitado autor, preconiza, pois, uma construção moral e também racional como *ultima ratio*. Para o efeito, a “Paz Perpétua” só é possível de alcançar através da existência de um Direito Cosmopolita, isto é, “um complemento necessário de código não-escrito, tanto de direito político como direito das gentes, num direito público da humanidade em geral” (Idem, 2009:151).

Não obstante a posição defendida por Immanuel Kant, apenas nos foi possível verificar o despertar da noção pacifista do liberalismo político – que surge de uma concepção positiva do ser humano, da premissa da incessante procura da humanidade para encontrar a felicidade de forma a satisfazer as suas pulsões, bem como da visão de que os homens beneficiam mais da existência de seus semelhantes do que da destruição ou subjugação destes – pela necessidade instigar o diálogo entre perspectivas políticas razoáveis, assentando estas, sobre tudo, em valores políticos, considerando mas secundarizando os restantes, onde o ser humano – ser moral e racional – se gera a si próprio e aos outros e é capaz de discernir uma concepção de *Bem* através da razão o que justifica a sua liberdade e, de certa forma igualdade, tornando-se na primeira unidade de construção de um modelo político (Rawls, 1997). O *Bem* é, assim, percebido como a premissa aglutinadora, visando servir uma ideia de justiça.

Assim sendo, a evolução do liberalismo político, segundo Clifford Orwin, encontra-se intimamente ligada à figura de Rousseau (1712-1778). Desta feita, não obstante o facto do cidadão de Genebra não ser um liberal, nem alguma vez ter vivido sobre a égide de uma sociedade liberal, a crítica deste a tal movimento fomentou nos liberais o contínuo sentimento de reforma em razão do modo ou meios como as suas ideias eram aplicadas. As reflexões roussonianas a respeito da liberdade e à forma como o liberalismo a encarava acabaram por levantar a questão de uma nova forma de escravidão, muito similar à ocorrida no *ancient regime*, pois, o reconhecimento da liberdade natural poderia, no final, conduzir a um contentamento com a sua formalidade e jamais vir a ser materializada (Orwin, 2001: 85).

Assim, pese embora não seja a primeira forma de pensamento a teorizar sobre a liberdade natural das pessoas e do seu estatuto de igualdade face aos seus semelhantes - sendo estes diferendos mais antigos em muito baseados em questões religiosas (Kukathas, 2001: 123), levantadas pela Igreja Católica, por exemplo; ou ainda nos acontecimentos da Gloriosa Revolução (1688) - o liberalismo político oitocentista carrega o ónus de grande difusor destas premissas, retirando à monarquia e aristocracia “qualquer poder político

importante em todo o mundo desenvolvido”, acabando por “minar todas as tentativas de excluir algumas pessoas da participação política” (Plattner, 2001: 65).

Não obstante o supramencionado, torna-se importante notar o desvio no nível de análise entre uma teoria realista, que se afirma no plano estrutural, e uma teoria liberal, que foca mais o plano individual ou, de certa forma, societal. A causa prende-se, acima de tudo, com a tónica de que parte a discussão, a divergência entre ambas as teorias. Se no realismo focamos mais os negócios do Estado e o bem público é entendido, em especial, numa óptica externo-interno, como o bem da unidade política; o liberalismo revela-se o oposto. O foco deixa, portanto, de ser a *Razão de Estado* como interesse primordial mas antes a denominada *Razão Pública* ou “a razão dos seus [Estado] cidadãos, daqueles que partilham o estatuto de cidadania. O objectivo da razão dos cidadãos é a esfera pública (do povo em geral) [...] o bem do domínio público e as questões da justiça fundamental” (Rawls, 1997: 209).

Prosseguindo da nossa análise, devemos referir que a noção de liberalismo completa-se com a junção do liberalismo económico e social. Desta feita, no que concerne ao plano económico, o liberalismo encontra sustentáculo nas mesmas premissas de lei natural e de felicidade humana que apontámos à sua componente política. Assim, recuando à Grécia Clássica, é notória a convicção de Aristóteles de que o ser humano tem direito natural de se apropriar do que a natureza dispõe para satisfação das suas necessidades. Paralelamente, também existe a crença de que o Homem, por força da sua essência, de acordo com Solon: “quer juntar sem fim e sem medida” (Aristóteles, 2000: 21). Desta feita, podemos afirmar que a grande separação entre a visão original aristotélica e a concepção de liberalismo económico contemporâneo assenta na crítica do primeiro a certas formas de comércio, nomeadamente o que se destina unicamente à reprodução de dinheiro (bem como a concessão de empréstimos), sendo um “género completamente contrário à natureza”. Não é estranho esta conspeção se recordarmos que, para o filósofo grego, os bens da alma são os constituintes mais importantes da felicidade humana e do Estado. Todas as actividades devem estar submetidas à virtude e não à sua utilidade (Aristóteles, 2000; Nichols, 2001).

Assim sendo, o liberalismo económico de finais do Séc. XVII e inícios de Séc. XVIII recupera grande parte da visão aristotélica, acrescentando-lhe a ideia de que a actividade económica se deve centrar “no maior bem-estar material da sociedade”, baseado “na felicidade humana, liberdade, propriedade, trabalho e sociedade boa” (Locke *apud* Nichols, 2001: 154).

Posteriormente, Adam Smith (1723-1790), fundador da economia política, virá a introduzir a importância do comércio como actividade moral e como o caminho para, em termos absolutos, aumentar a qualidade de vida das camadas sociais mais desfavorecidas - mesmo admitindo que a diferença entre ricos e pobres sofresse um aumento<sup>11</sup>.

Todavia, esta perspectiva estava concebida de uma forma moral, onde por muito que o detentor dos meios e modos de produção enriquecesse, uma parte desse capital conseguido tornaria a ser investido na sociedade, beneficiando a comunidade. A visão de Smith é, por excelência, um exemplo de como a economia política deve ter uma preocupação social, denunciando as injustiças praticadas por homens de negócios<sup>12</sup>.

Todavia, apesar da obra de Adam Smith ser a mais referenciada na defesa do liberalismo económico, na verdade a perspectiva de Jeremy Bentham é que ganhou mais seguidores – incluindo nos dias de hoje. Bentham considerava que os direitos naturais eram “um enorme disparate” (Nichols, 2001: 157) defendendo que a economia se sustentava na óptica da utilidade. Esta desconexão da economia política com o liberalismo original é prosseguida por John Stuart Mill, que introduziu os métodos de cálculo complexos, acabando por dotar a economia de aspectos tecnicamente mais sofisticados, onde se assistiria ao ocaso da palavra *política* na designação da economia. Esta visão produziu os seus partidários, que viriam a conceber as suas teorias em torno de uma formulação abstracta designada por: *Homo economicus*, sendo este o arquétipo da economia moderna de maximização racional das necessidades de consumo e motivações humanas.

Contudo, a dimensão humana não se reduz unicamente a uma lógica de racionalidade mas, por exemplo, numa lógica de cobiça ou desejo de suplantar o próximo, gerando um consumo desmesurado numa economia artificial tendo por base a concessão de crédito e a falta de ética da actividade económica. No limite, o *Homo economicus* não mais é do que uma “guilhotina” que separou o corpo da economia – a ciência social – da sua cabeça - e humana.

Por outro lado, no plano internacional, o liberalismo económico, como o político, traduz a conspeção de que para alcançar a paz internacional, nas palavras de Cobden, é possível preservar o mundo da guerra através do comércio. Assim, de acordo com os

---

<sup>11</sup> Sobre esta matéria ver: Cf.: Smith, A., 2014. *Riqueza das Nações, Volume I*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 7ª ed.; Smith, A., 2010. *Riqueza das Nações, Volume II*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 5ª ed.

<sup>12</sup> “As pessoas do mesmo ofício raramente se encontram, mesmo para fins de lazer ou diversão, sem que a conversa termine numa conspiração contra o público ou uma maquinação qualquer para fazer subir os preços” (Smith, 1981 *apud* Nichols, 2001: 155).

liberais, o caminho a seguir para evitar a guerra será procurar o crescimento económico num sistema comercial aberto sem conquista militar (Nye, 2002: 52-53).

Todavia, com o advento das duas “Guerras Civis Europeias”, mundiais pelas suas consequências (Moreira, 2013), o liberalismo saiu fortemente desacreditado. Assistimos a uma recuperação desta visão nas décadas de 1960 e 1970 à medida que a interdependência foi aumentando e à medida que emergia uma ordem internacional onde as OI procuravam dividir o protagonismo na senda internacional com os Estados.

Assim, gerou-se a convicção de que as instituições, através de normas, valores e agendas próprias, transformavam o “estado de guerra” de Hobbes num “estado de paz”, ou seja, passaria a existir “uma propensão para a paz e que as pessoas poderiam desenvolver expectativas pacíficas quando a anarquia é limitada e estabilizada por instituições internacionais” (Nye, 2002: 54-55).

Esta perspectiva de Joseph Nye conduz-nos à dimensão social do liberalismo, que argumenta que os contactos estabelecidos entre as pessoas diminuem os conflitos, ou seja, quanto mais interação existir entre os povos maior é a probabilidade destes se respeitarem e evitarem atritos. Esta óptica sustenta a visão idealista de que as democracias não entram em guerra entre si pois, uma vez que os actores políticos são socialmente responsáveis pelas suas decisões e extremamente condicionados pela opinião pública, esta, em linha com os valores democráticos, não aprovará uma agressão perpetrada contra uma outra democracia.

Em concordância com o parágrafo anterior, a visão social do liberalismo ganha uma grande projecção em meados da década de 1990, tornando-se numa abordagem (alguns autores consideram uma teoria) das Relações Internacionais conhecida por *Construtivismo*. De acordo com Jack Snyder: “os construtivistas afirmam que a sua teoria é mais profunda que o realismo e liberalismo porque explica a origem das forças que guiam ambas as duas teorias” (Snyder, 2004: 60). Assim, o construtivismo define-se como uma realidade socialmente construída pela via dos debates sobre ideias e valores que são edifícios fundamentais para a construção da vida internacional. Desta feita, e acreditando que as ideias e valores ajudam a moldar o novo sistema de Estados, os construtivistas “esperam que os intelectuais sejam decisivos na sua transformação” (Idem, 2004: 60).

Regressando à linha de análise da evolução do Idealismo nas RI, verificamos que, a partir do último quartel do século, devido à sua propensão para a defesa da importância das OI e de uma pluralidade de outros actores, que não os Estados, passamos a encontrar o léxico de “neoliberais” para defenir os institucionalistas. Esta ramificação defende que o

paradigma *state centric* foi colocado em causa por estes novos factores, em grande medida impulsionados pela globalização.

Simultaneamente, era advogado que os Estados não eram capazes de lidar por si sós com os desafios de uma mundo globalizado pois: a nova estrutura das relações internacionais tinha “ultrapassado o estatismo para fazer[em] avançar a intervenção das empresas multinacionais e transnacionais, dos indivíduos, dos poderes erráticos” (Moreira, 1996: 157). Isto numa época em que, segundo Nye e Keohane, o uso da força seria ultrapassado por uma “estrutura de organização internacional”<sup>13</sup> essencialmente caracterizada pela interdependência e pelo fenómeno de *bargaining* (Keohane & Nye, 1989; Moreira, 1996).

Assim, a interdependência (ou dependência mútua) é um fenómeno das relações internacionais fundado essencialmente na premissa da globalização e no facto de esta ter despoletado novos actores, novos desafios e, em especial, interligado canais económicos e financeiros. A economia é, desta feita, o motor desta transformação. Por outro lado, os fenómenos de industrialização com início no Séc. XVIII e com grande expansão ao longo do Séc. XX, as novas formas de comunicação e a era da informação – que aproximaram as pessoas – tornaram os Estados interdependentes.

Neste contexto, para Keohane e Nye, as questões de segurança deixaram de ocupar o topo da hierarquia das preocupações das nações, passando a tónica dos governos a ser o aumento – ou pelos menos a manutenção – dos padrões de qualidade de vida. Desta forma, os Estados passarão a olhar mais para os benefícios adjacentes ao comércio internacional e ao fluxo de capitais, do que a fazer uso da força. Igualmente, os que não aderirem a esta doutrina de espontânea vontade acabarão por ter que se render à evidência das suas mais-valias, dando início a mudanças na condução das suas políticas. No final, existirá constestação a respeito da perda de autonomia, mas chegar-se-á à conclusão de que os *payoffs* superarão os custos associados a uma mútua dependência (Keohane & Nye, 1989).

Desta feita, advogam os neoliberais que não só o mundo beneficiará de uma interdependência pelo meio de uma economia globalizada mas também que o papel das OI vem permitir escrever uma agenda internacional, formar coligações e a dar voz– leia-se

---

<sup>13</sup> Um Modelo de Organização Internacional “neste sentido é um outro tipo de estrutura política mundial”. Ligações entre governos não concretizadas apenas pelos cânones formais de relações entre gabinetes dos Negócios Estrangeiros mas por laços intergovernamentais e transgovernamentais a vários níveis. Estes laços podem ser reforçados por normas e instituições. Assim, esta “organização internacional seria, pois, utilizada para nos referirmos aos vários níveis de ligação, às normas e instituições” (Keohane & Nye, 1989: 54). Os regimes internacionais serão condicionados por decisões que, por sua vez, serão afectadas pela organização internacional.

poder – aos Estados mais fracos. O sistema de um Estado um voto acabará por beneficiar as pequenas potências (Keohane & Nye, 1989: 35-36). Esta premissa pode ser perfeitamente aplicada no que concerne a OI de cooperação. Todavia, instituições de integração<sup>14</sup>, onde se preveligiem decisões por maioria, relevam mais o problema levantado pela dependência mútua – a perda de autonomia. Esta minguia, em regra, remete para a Soberania<sup>15</sup>.

Assim sendo, podemos afirmar que as instituições internacionais são um pilar fundamental do pensamento idealista, seja por representarem fóruns de discussão, por estimularem a cooperação ou, em última análise, por ajudarem a criar um mundo mais pacífico que se afasta da anarquia. De acordo com Keohane, podemos destacar dois tipos de visão que estão na génese da criação de tais instituições. Uma que assenta na perspectiva de “potenciais ganhos” ou “benefícios mútuos”; outra suportada na ideia de que são realidades socialmente contruídas não por uma razão utilitária mas por “combinações de circunstâncias materiais distintas historicamente, padrões sociais de pensamento e iniciativas individuais” (Keohane, 1988: 386-390).

Os integracionistas socorrem-se deste último prisma, acrescentando-lhe o funcionalismo. O maior exemplo para esta situação é a construção europeia. A partir de uma vontade comum e de uma suposta “identidade europeia” juntou-se-lhes o pressuposto defendido por David Mitrany de um “sistema de paz operacional” construído de baixo para cima, onde se procurava diluir os poderes soberanos dos Estados através de certas funções desempenhadas por entidades transversais a estes (em especial no domínio económico). Por exemplo, através de harmonização de pautas aduaneiras, livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, contacto entre povos e união económica e monetária. A lógica desta construção assenta num efeito de contágio onde a cada passo dado, outro(s) viria(m) a ser desencadeado(s) (Brown & Ainley, 2012: 222-234).

Não obstante o supramencionado, sendo o Estado quem providencia a segurança física básica, a lealdade das pessoas permanece para com as instituições estatais, impedindo processos de aprofundamento o que transforma a União Europeia num “projecto de pequenos passos” ou numa “Europa a várias velocidades”. Todavia, tal não

---

<sup>14</sup> A problemática da classificação das OI quanto à sua estrutura jurídica será devidamente relevada no Capítulo III do nosso trabalho.

<sup>15</sup> De acordo com Robert Keohane, a Soberania é uma questão de Direito, não de facto; de autoridade, não de partilha de poder. Entende-se então que se refere “a um estatuto legal, uma propriedade de uma entidade organizada no mundo da política. Não implica que entidades soberanas possuam *de facto* independência, contudo como questão política, o facto de uma entidade ser soberana espera-se que tal tenha implicações no seu poder e autonomia” (Keohane, 1988: 385)

invalida a que se possam verificar novas etapas de integração, nomeadamente, a integração política total, que procure assemelhar o Estado nacional a uma entidade infraestadual em relação à estrutura supranacional<sup>16</sup>.

Regressando ao nosso ponto de análise relativamente ao idealismo devemos destacar, de acordo com Jack Snyder, que se o realismo se focaliza “na distribuição de poder entre os Estados [...] o idealismo destaca a mudança nas normas de soberania, direitos humanos, justiça internacional” (Snyder, 2004: 53-54) ao mesmo tempo que se foca na cooperação entre democracias e no papel das instituições. Desta feita, o mundo pode ser, então, um produto de laços económicos e financeiros entre nações. À medida que se vão intensificando passamos a assistir a uma crescente interdependência, a uma propagação dos valores democráticos e a um afastamento de uma ordem internacional anárquica através de concertos que conduzem a um directório de poder ou, em última análise, a um governo mundial.

Assim, o idealismo “trata-se sempre de construir um modelo ideal, no sentido de que não tem necessária correspondência na realidade, e aferir a validade e funcionamento desta em função do modelo proposto [...] finalmente o modelo ideal destina-se a justificar acções de modificação da realidade” (Moreira, 1996: 103-104).

Em síntese o idealismo, como futuramente o liberalismo e suas ramificações, fundamentam-se em premissas como a capacidade do Homem em aprender com os seus erros, em realidades socialmente construídas com destaque para os valores, as normas e a razão, em sistemas plurais e numa economia livre num sistema de interdependência, atribuindo grande importância ao papel do direito internacional e das instituições internacionais como plataformas para garantir a paz e capacidade de suprir a anarquia internacional.

Após a identificação dos princípios que subjazem a escola idealista das RI, e suas ramificações, percebemos que estes representam o suporte formal e material para a constituição do multilateralismo. Assim sendo, podemos definir o multilateralismo como uma conjugação entre a perspectiva nominal de Robert Keohane, que sustentava que os arranjos multilaterais traduziam a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados (Keohane, 1990) e uma posição mais qualitativa de John Ruggie que defende que, para além do supramencionado, a construção multilateral pressupõe um conjunto de princípios norteadores das relações entre esses Estados (Ruggie, 1992).

---

<sup>16</sup> Exploraremos esta problemática no Capítulo III desta dissertação.

Desta feita, podemos afirmar que o multilateralismo possui quatro características principais, que permitem a constituição e prevalência dos arranjos multilaterais que subjazem as OI e que, por sua vez, consintam que estas limitem os efeitos da anarquia internacional, procurando substituir-se à política de balança de poderes, tendo por base os princípios normativos que temos vindo a evidenciar neste subcapítulo, bem como a interdependência política e económica, consequência da globalização.

Assim, a primeira característica que pudemos identificar é o princípio da *indivisibilidade* que concerne ao comportamento que todos os Estados-Membros da OI devem possuir; a segunda respeita a um outro conceito desenvolvido por Robert Keohane: a *reciprocidade difusa* que remete para o conjunto de expectativas que subjazem a relação entre os vários Estados de uma OI onde se espera a obtenção de benefícios mútuos, num primado de ganhos relativos para todos os membros<sup>17</sup> (Keohane, 1990); o terceiro corresponde ao conjunto de *princípios gerais de conduta* que cada Estado-Membro deve respeitar (como por exemplo o princípio da solidariedade na UE), por forma a tornar a OI durável e passível de progredir se for o caso das instituições internacionais de integração; por último destacamos o conceito de *binding institutions*, que parte da construção teórica de John Ikenberry, pela qual se defende que por força da legitimidade normativa internacional que as OI oferecem, as grande potências acabam por ver constrangida a sua margem de acção (Ikenberry, 2001) e, por ventura, permitir à maior potência mundial desempenhar uma “hegemonia benigna”, pelo facto dos restantes Estados não a percepcionarem como uma ameaça em virtude desta actuar de acordo com o *framework* institucional das OI, num processo de *self-restraint*.

Não obstante o facto de encararmos a vigência e preemência do multilateralismo como um produto do desenvolvimento de uma ordem internacional liberal, cujas raízes se encontram nas premissas do idealismo, o quadro multilateral da política internacional pode, todavia, ser também encarado à luz da Teoria Realista da RI.

Assim, de acordo com a perspectiva de Kenneth Waltz, as instituições internacionais servem os objectivos dos Estados que as sustentam, pois estas são estabelecidas e mantidas por Estados fortes para a realização dos seus interesses, como é o caso da NATO, da sua manutenção e expansão, que serve de exemplo para a conspexção do referido autor. Não obstante isto, para Waltz, o que “vale para a NATO vale para as

---

<sup>17</sup> A segurança colectiva é o melhor corolário no que respeita aos princípios da indivisibilidade e reciprocidade difusa: “indivisível, pois há que prevalecer entre todos os membros, que compartilham de uma reciprocidade difusa, que é a expectativa, no caso, de ser defendido por seus pares caso seja agredido” (Breda dos Santos, 2002: 27).



instituições internacionais em geral” (Waltz, 2001: 20-26). Daqui podemos retirar que, para o supracitado autor, o controlo das OI pelas grandes potências e a sua instrumentalização tanto se figura como válido para OI de cooperação como de integração.

Paralelamente, utilizando as acções dos EUA com justificativo do facto de a ordem internacional liberal e globalizada não controlar totalmente as grandes potências, pese embora a existência das OI, das normas e do direito internacional, Christopher Layne considera que “os Estados Unidos actuam de forma multilateral quando podem, e unilateral quando decidem que assim tem que ser, o que é a maior parte do tempo” (Layne, 2006: 24-25).

Mais, em virtude do aspecto supramencionado de que as OI ajudavam a conter impulsos hegemónicos, tornando a hegemonia de uma dada potência “benevolente”, tão quanto esta agisse dentro do quadro normativo destas, Christopher Layne defende que “em política internacional não existem hegemonias benevolentes” (Idem, 2006: 27), postulado realista que parte do princípio de que quem detém o poder terá sempre tendência a o utilizar, agindo unilateralmente. “No fim, esquemas multilaterais assertivos como os prescritos no *After Victory* não enganarão ninguém” (Schweller, 2001:185).

## 1.2. O MODELO DE ANÁLISE

Após o que dissemos, importará agora tentar compreender como podemos analisar a PE. Assim, e tendo em vista a definição de um determinado Modelo de Análise, que sirva de suporte à perspectiva que desejamos transmitir, consideramos ser necessário interpretar as várias condicionantes de todo o processo de *construção* da PE, o que nos ajudará a escrutinar e a melhor perceber os fenómenos das RI, assim como os contextos e constrangimentos a que a própria PE se encontra sujeita.

Desta feita, ao longo deste subcapítulo, procuraremos analisar a PE portuguesa através de elementos como: o sempre presente interesse nacional; as condicionantes internas e externas e as relações entre as mesmas; os factores perceptivos e ideológicos do decisor político<sup>18</sup> que, no nosso entender representam componentes importantes que

---

<sup>18</sup> Este modelo foi construído por adaptação das ideias dos seguintes textos: Cf.: Allison, G. T., 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. In *The American Political Science Review*, Setembro, Volume LXIII, pp. 689-718; Cf.: Gartzke, E., 2002. *Alliances, Perceptions and International Politics*. [Online] Disponível em: [http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/gartzke\\_friends\\_042002.pdf](http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/gartzke_friends_042002.pdf) [Acedido em 15 Janeiro 2015]; Cf.: Mendes, P. E., 2014. *A decisão em política externa: propostas para um*

influenciam o processo de tomada de decisão em PE, assim como representam constituintes de relevo para percepcionarmos a acção externa portuguesa de acordo com os diferentes contextos bilaterais e multilaterais, que se afiguram como objectos da análise desta investigação.

Ainda que o propósito da nossa investigação no que à PE portuguesa actual diz respeito vá incidir, principalmente, no período entre 1995 e 2015<sup>19</sup>, abrangendo a vigência do XIII (1995-1999) ao XIX (2011-2015) Governos Constitucionais, a respeito dos quais procederemos a uma análise aos seus entendimentos sobre a *Diplomacia Económica* e à celebração de Actos Internacionais bilaterais. Entendemos que essa investigação, bem como o método que para ela seguimos, não poderiam prescindir da análise a que agora nos propomos.

### 1.2.1. O INTERESSE NACIONAL

Podemos entender a PE como um “comportamento adaptativo” que o Estado assume face ao seu ambiente exterior, no sentido de continuar a existir. Uma má leitura acerca das transformações no SI ou mudanças bruscas a nível interno (em questões políticas ou socio-económicas) poderão precipitar uma unidade política num processo designado de *maladaptive*, isto é um método mal percepcionado ou inadequado da forma como realmente se devia ter adaptado, e conduzi-la, de forma última, à extinção (Rosenau, 1970).

Desta feita, entramos no domínio do Processo de Decisão em Política Externa (PDPE) que, segundo Alex Mintz, constitui uma importante componente de pesquisa, pois a forma como as decisões são elaboradas moldará uma eventual escolha. Mais, é da convicção do mesmo autor que “se conseguirmos compreender como as decisões são

---

*modelo* *de* *análise.* [Online]  
Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-decisao-em-politica-externa-propostas-para-um-modelo-de-analise/A%20decisao%20em%20politica%20externa%20WP%20CEPESE.pdf>  
[Acedido em 21 Março 2015]; Cf.: Rosenau, J. N., 1969. Toward the Study of National-International Linkages. In: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. New York: The Free Press, pp. 371-401; Rosenau, J. N., 1970. Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model. *Comparative Politics*, Abril, Volume II, pp. 365-387; Cf.: Sprout, H. & Sprout, M., 1957. Environmental Factors in the Study of International Politics. *The Journal of Conflict Resolution*, Dezembro, Volume Vol. 1, No. 4, pp. 309-328.

<sup>19</sup> As razões para a escolha deste espaço temporal foram já objecto de explicação na Introdução, sem embargo de explicações complementares que daremos no Capítulo IV.

feitas, podemos compreender melhor e, talvez mais importante, prever os resultados na arena internacional” (Mintz, 2010: 4).

De acordo com o parágrafo anterior e na linha de autores como Hans J. Morgenthau, e demais realistas, o que se encontra a montante do PDPE é o interesse nacional de uma nação. Este não só é definido em termos de poder, independentemente de variáveis de tempo e lugar, como visa proteger física, política e culturalmente uma Nação (Morgenthau, 1997, 1989). No fundo, e no que respeita ao PDPE, o que diferencia o realismo de outras escolas de pensamento é a preferência por objectivos concretos por oposição a princípios abstractos.

Assim, o interesse nacional para ser autêntico deve representar as aspirações de uma Nação em alcançar, primeiramente, a sua sobrevivência e, de seguida, procurar conquistar mais poder e mais prestígio, não devendo encontrar-se refém de outros tipos de interesses que se poderão confundir com os interesses “necessários” ou “vitais” (Morgenthau, 1989: 52; Nogueira, 2005). Não cabendo no escopo deste trabalho, mas não deixando de alertar para a sua pertinência: seria interessante analisar de que forma é que os interesses da União Europeia (UE) ou do(s) seu(s) Estado(s) director(es)<sup>20</sup>, traduzidos em normas e valores morais, se podem sobrepor aos interesses de certos Estados-membros.

Regressando ao nosso ponto de análise, admitindo que todos os Estados, ainda que fazendo parte de processos de integração, possuem legítimas aspirações próprias, o grande problema da definição das suas PE encontra-se nas seguintes interrogações: “Quem define os objectivos da PE?” e “É o meio externo ou o interno que mais peso ocupa no PDPE?”.

Desta feita, de acordo com uma perspectiva tradicional da análise da PE, os Estados são actores racionais que deliberam como um actor unitário, possuindo um conjunto de objectivos a atingir e procuram fazê-lo através de hierarquização de preferências onde as acções posteriormente tomadas corresponderão a diferentes cenários. Assim sendo, quando uma nação toma uma acção significa que tem a certeza de que esta é capaz de satisfazer, de forma óptima, os seus intentos (Allison, 1969). Paralelamente, “um modelo de política externa racional requer que a autoridade de formulação da decisão de um Estado elabore de tal forma bem definida e bem organizada um conjunto de objectivos de política externa assim como uma estratégia para os atingir [...] controlando a tendência dos meios se tornarem nos próprios fins” (Legg & Morrison, 1989: 55-56).

---

<sup>20</sup> Para mais informação sobre a questão do directório europeu ver: Cf.: Moreira, A. *Memórias de um Outono Ocidental – Um Século sem Bússola*. Coimbra: Almedina, 2013.

Todavia, não só se deixou de conceber a formulação da PE de acordo com uma dicotomia Política Externa-Política Interna como já não se entendem os Estados como actores monolíticos, ou seja, reconhece-se a existência de várias unidades intra-estatais que competem entre si de forma a influenciar os objectivos e a tomada de decisão em PE, como por exemplo as acções das comunidades epistémicas ou grupos lobistas como o complexo industrial militar no caso norte-americano.

Assim sendo, o Estado não pode ser reduzido a uma concepção simplista de mero actor racional agindo como uma entidade isolada e omnisciente. Quanto à análise da racionalidade em PE, a resposta passará pelo estudo mais aprofundado das questões organizacionais e do papel dos indivíduos na formulação da PE. Daqui poderemos obter um modelo pluralista, onde o Modelo I de Allison<sup>21</sup> é temperado pelos dois restantes, animado por grupos de interesse das várias áreas, que não governativas (Freire, 2011; Dougherty; Pfaltzgraff, 2011).

Mais se pode conceber, ao contrário do tradicional processo racional de decisão em PE que, nos dias de hoje, em sociedades modernizadas, os indivíduos que as compõem influenciam mais a tomada de decisão do que no passado, levando Edward Morse a considerar que no plano dos objectivos da PE tornou-se mais importante para o Estado garantir a satisfação dos níveis de riqueza e bem-estar das suas populações, num ambiente internacional cooperante ao invés de conflitual. Assim, e ao contrário da perspectiva oitocentista de Richelieu, as *low policies* tornaram-se prioritárias face às *high policies*, num mundo de sociedades interdependentes marcada pela perda de autonomia das sociedades nacionais nos assuntos externos (Morse, 1989).

Já na visão de Keith Legg e James Morrison, onde também é notório o corte com a visão original da racionalidade do Estado, reconhece-se: se por um lado é importante velar pela manutenção da integridade territorial, a preservação da economia do Estado (que pode ser encarada como um objectivo permanente ofensivo ou defensivo) deve ser observada como fonte de sobrevivência deste. Por duas razões: “primeiro, existem fortes pressões no sistema político estatal para satisfazer as necessidades económicas individuais e grupais através da política externa. Segundo, a economia de um Estado é fundamental para as suas capacidades e portanto para o seu poder *vis-à-vis* com outro Estado” (Legg & Morrison, 1989: 57). Está claro que o poder económico, assim como outros factores, é a trave-mestra

---

<sup>21</sup> Para mais informações a respeito dos Modelos de Allison ver: Cf.: Allison, G.T., 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Setembro, Volume LXIII, pp. 689-718.

para a satisfação das metas de PE de um Estado, que enfrenta dilemas como objectivos vs. capacidades, num mundo cada vez mais interdependente e cooperante, mas não menos competitivo do que alguma vez foi. A economia é, assim, um dos garantes para a diminuição da exiguidade<sup>22</sup> e, ulteriormente, da exogeneidade<sup>23</sup> de uma unidade política, por contrapartida à sua hipotética função<sup>24</sup> no mundo. Para um Estado com capacidades reduzidas torna-se muito pouco crível que tal papel exista ou que alguma OI lho atribua.

Sobre esta matéria devemos deixar algumas ressalvas: a presença de novos actores que competem para influenciar o PDPE, as preocupações com o bem-estar dos indivíduos e, num outro nível, o papel das instituições internacionais e as normas do SI não representam categorias absolutas numa ciência social como as RI, assim como não devem ser encaradas como factores que excluem as tradicionais premissas como o interesse nacional, ou mesmo as condicionantes geopolíticas.

Em concordância com o parágrafo anterior, Robert Kagan, na sua explicação sobre a organização do mundo, apresenta-nos um exemplo esclarecedor onde por um lado encontramos um grupo designado por “eixo da democracia” e do outro a “associação de autocracias”. Deste último figura a Federação Russa, definida por Putin como “democracia soberana” que recuperou o “nacionalismo de grande potência [...] e com ele os tradicionais calculismos e ambições” e ressuscita os “profundos despeitos e sentimentos de humilhação<sup>25</sup>” (Kagan, 2009), fazendo assentar a sua PE no seu poderio militar e nas sanções ou pressões económicas.

Desta feita, segundo o supramencionado autor, as ambições da Rússia de Putin alinham com as directivas tradicionais da *Grande Rússia* de a restabelecer “como potência dominante na Eurásia” (Idem, 2009), recuperando o seu *Heartland*, bastando para isso relembrar os acontecimentos decorridos na Ucrânia e do medo permanente sentido no Báltico. No essencial é o repescar da *Raison d’etat* e das “velhas” teorias geopolíticas.

---

<sup>22</sup> Defendemos que Portugal tradicionalmente se pode caracterizar por *Estado Exíguo*, isto é, “com uma relação deficitária entre recursos e objectivos” (Moreira, 2013: 95). Não obstante esta perspectiva, mediante diferentes contextos históricos onde se poderá ter verificado um aumento dos seus recursos endógenos, podemos também classificar Portugal como pequena potência.

<sup>23</sup> Um “*país exógeno*” é aquele em “cuja soberania externa não o salva do envolvimento em conflitos em cujas causas é alheio” (Moreira, 2013: 106).

<sup>24</sup> Entendemos esta “função” como o “poder funcional” doutrinado por Adriano Moreira, isto é: a capacidade de um Estado “de desafiar e até de vencer as potências, desde que articule a acção com as coordenadas que ficam apontadas. Tal poder funcional pode talvez definir-se dizendo que é a capacidade de submeter as grandes potências, usando a função mundial desempenhada pelos países interessados, a uma razoabilidade que a prática da ética não tem conseguido” (Moreira, 1979: 18). Para mais investigação a respeito do “Poder Funcional” de um Estado ver: Cf.: Moreira, A., 1979. Poder Funcional-Poder Errático. *Nação e Defesa*, Outubro-Dezembro, Volume XII, pp. 15-27.

<sup>25</sup> O fim da guerra fria e a perda do “império” a Leste da Europa representa para a Rússia uma humilhação que corresponde ao “vergonhoso *diktat* de Versalhes” infligido aos alemães (Kagan, 2009: 37).

Regressando à nossa análise dos factores que influenciam o PDPE, podemos apontar, além do interesse nacional, as condicionantes internas e externas que influenciam a tomada de decisão em PE. É, sobretudo, numa correlação entre os factores internos e externos, num processo de *input-output* ou na ligação estímulo-resposta que se compreende o porquê de uma dada directiva de PE. Neste contexto, James Rousenau surge-nos como o pioneiro na construção deste modelo *linkage*<sup>26</sup>, procurando áreas de sobreposição entre os estímulos provenientes do exterior e os produzidos internamente (Rosenau, 1969).

Não obstante o supramencionado, seguiremos a definição de interesses nacionais<sup>27</sup> presente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013, pelo qual é possível observar que os interesses nacionais de Portugal advêm dos seus *valores fundamentais* como a independência nacional, o próprio primado do interesse nacional, os princípios democráticos, a sua vocação euro-atlântica, entre outros. Desta feita, podemos avançar que os *interesses nacionais de Portugal* são: “afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado, valorizar as comunidades portuguesas e contribuir para a promoção da paz e segurança internacional”. Paralelamente, podemos verificar que os interesses nacionais de Portugal decorrem do facto deste ser uma democracia europeia com vocação atlântica – “com vocação universal mas com recursos limitados” – que o impelem a uma inserção num quadro de alianças “vitais para a segurança e defesa nacionais, bem como para a modernização e prosperidade de Portugal”, das quais se destacam a UE e a NATO, que conduzem ao zelo por relações próximas entre a Europa e os EUA. Mais, os interesses nacionais de Portugal encontram-se ligados ao “fortalecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, além das “parcerias estratégica bilaterais, quer com outros membros da comunidade europeia e ocidental, quer no espaço lusófono, quer, ainda, na zona do Magrebe e com as potências emergentes” (CEDN, 2013:12).

Por forma a perseguir os valores e interesses nacionais, podemos destacar os seguintes *elementos essenciais*: “a diplomacia portuguesa; as Forças Armadas; a promoção

---

<sup>26</sup> Podemos definir o processo *linkage* como: “qualquer sequência de repetição de comportamento que se origina num sistema e faz-se reagir noutro” (Rosenau, 1969: 381).

<sup>27</sup> Sobre a problemática do interesse nacional vejam-se as perspectivas como a do autor Franco Nogueira: que procura assemelhar o interesse nacional à “Defesa Nacional” (não exclusivo na sua componente militar), atribuindo-lhe quatro componentes: *defesa moral, defesa económica, defesa política e defesa militar* (Nogueira a, 2000: 38-42); assim como a conspexção de Pezarat Correia: “por interesse nacional entendemos: “os grandes desígnios que devem ser preservados e salvaguardados para garantir a sobrevivência da nação. São, então, os fins aos quais se devem adaptar os meios, morais e materiais, disponíveis ou a gerar e que, por isso, não são negociáveis” (Correia, 2010: 85); além das várias visões do interesse nacional presentes na obra: Cf.: Teixeira, N. S.; Rodrigues, J. C.; Nunes, I. F., 2000. *O Interesse Nacional e a Globalização*. Lisboa: Cosmos.

da prosperidade dos portugueses; a restauração da estabilidade financeira e do crescimento económico; a «inteligência» estratégica” (Idem, 2013:13-14).

Por outro lado, no que concerne às políticas de segurança e de defesa nacional, estão definidos como *objectivos permanentes*. Estes pressupõem garantir: “a soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional; a liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a protecção do património nacional; a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado; a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais; o fortalecimento das capacidades de coesão da comunidade nacional, de modo a que se possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaças externas” (Ibidem, 2013: 36).

Paralelamente, podemos identificar, dentro do mesmo quadro das políticas de segurança e de defesa nacional os *objectivos conjunturais*, que se consubstanciam em garantir: “a correcção dos desequilíbrios económico-financeiros, de forma a restaurar a credibilidade externa e a preservar a coesão social, reforçando, simultaneamente, a autonomia e a capacidade de acção externa do país; a redução do desemprego, contribuindo para a coesão social e maior qualidade de vida dos cidadãos e respectivas famílias; a correcção de vulnerabilidades e dependências externas prejudiciais para a coesão nacional e o exercício da soberania; a valorização da vocação atlântica de Portugal; a consolidação da inserção de Portugal numa rede de alianças e de parcerias estratégicas estável e coerente; o empenho na consolidação da CPLP; o desenvolvimento da capacidade para enfrentar as ameaças e riscos mais prováveis e para suprir os compromissos internacionais, incluindo a participação relevante das Forças Armadas em missões internacionais de paz” (Ibidem, 2013: 37).

### **1.2.2. FACTORES INTERNOS**

Após a delimitação do que entemos por Interesse Nacional e a forma como esta premissa pode influenciar o PDPE, ao longo deste subcapítulo procuraremos enumerar e clarificar os factores internos mais relevantes, de acordo com a nossa conspexção, para a sistematização do Modelo de Análise. Desta feita, destacamos as seguintes condicionantes endógenas: a massa crítica do Estado (território e população); a sua posição geográfica,

assente no seu desenvolvimento histórico; as suas capacidades (económica, militar e tecnológica).

Em virtude do que assinalámos no parágrafo anterior, podemos apontar o nível doméstico como o correspondente ao *background* na base do qual as directrizes e linhas de força da PE são delineadas. Deste nível nacional, também constam os grupos de interesse e pressão (político, económicos e sociais), que irão procurar influenciar o poder executivo a adoptar políticas que lhes sejam favoráveis (Putnam, 1988: 434).

Assim sendo, o tamanho de um Estado e a quantidade de população que ocupa o seu território são condicionantes à priori da sua PE pois, limitam-lhe as escolhas no sentido em que tem que competir com unidades políticas maiores e, ao mesmo, reduz-lhe ou aumenta a sua capacidade de gerar recursos consoante o número de indivíduos que fazem parte daquele território. Igualmente, quando presente em OI de integração, os órgãos com legitimidade democrática representativos dos seus Estados-Membros têm mais peso quanto maior o número de indivíduos que compõem aquele país.

Outra condicionante endógena assenta na posição geográfica e no desenvolvimento histórico de um Estado (uma é consequência da outra), sendo, porventura, as maiores condicionantes da sua PE. Não querendo entrar numa lógica determinista de autores como Friedrich Ratzel (1844-1904), Rudolf Kjellén (1864-1922) ou Karl Haushofer (1869-1946), este último da Escola Determinista de Munique, acreditamos na importância que o posicionamento geográfico de uma unidade política representa na formulação da sua PE. A título de exemplo recordamos que a opção pelo expansionismo ultramarino português do Século XV se deveu, em grande medida, a uma estratégia de compensação face ao seu vizinho castelhano, numa tentativa de Portugal se consolidar política e economicamente, bem como por se encontrarem cerradas as portas a uma política de conquista ibérica, não só pela massa crítica do Reino de Castela-Leão, mas também pela via jurídica através da assinatura do Tratado de Alcanizes (1297), que fixou as fronteiras terrestres de Portugal Continental.

Na senda do parágrafo anterior, de forma a reforçarmos a importância das condicionantes geográficas, recordamos as palavras do diplomata alemão Richard von Kühlmann (1873-1948): “a posição geográfica e o desenvolvimento da história são determinantes muito importantes da política externa que, independentemente da mudança de caleidoscópio dos eventos contemporâneos, e não importando a forma de governo instituído, a política externa de um país possui uma tendência natural para retomar uma e outra vez ao seu alinhamento geral e fundamental” (Sprout & Sprout, 1957: 309). Dentro



desta perspectiva, podemos notar a prevalência da geografia face à forma como um Estado está organizado politicamente ou mesmo em relação à ideologia que caracteriza as suas instituições. Mais, é importante referir que na História contemporânea de Portugal, após o 25 de Abril de 1974, a revolução pode ter alterado, de forma repentina, o pêndulo político, mas não alterou a geografia de Portugal Continental nem as necessidades por esta criadas.

Evoluindo na concepção do nosso Modelo de Análise, o domínio das capacidades é outro dos factores mais relevantes para a formulação da PE e, ao mesmo tempo, representa os meios para atingir os objectivos designados. Este critério é, provavelmente, o indicador mais distintivo para qualificar os Estados quanto ao seu poder, definindo, também, a hierarquia entre potências<sup>28</sup>.

Assim, destacamos os factores económico, militar, e tecnológico. No que respeita ao primeiro, podemos afirmar que a capacidade económica de um Estado permite reunir os recursos necessários para colocar em prática uma dada política; é sinónimo de *soft power*<sup>29</sup> - ou poder atracção/encantamento; possibilita reduzir assimetrias entre Estados num mundo interdependente. Por outro lado, o factor económico pode não significar apenas um instrumento mas um fim a alcançar pela própria PE, isto é, quando verificamos que um instrumento desta como a *Diplomacia Económica*<sup>30</sup> é utilizado para promover o desenvolvimento económico de uma Nação.

Assim sendo, a dimensão económica também se afigura como uma característica muito relevante quando uma unidade política formula os seus objectivos. A existência de meios ou a capacidade de os gerar são desafios colocados pelo factor económico, que definem a linha de charneira entre a possibilidade de aplicar uma dada política e a vulnerabilidade do Estado (Legg & Morrison, 1989).

No que concerne ao factor militar, este representa, para os realistas, a variável mais importante na luta pelo poder entre as Nações no Sistema Internacional (SI). Não só por ser sinónimo de *hard power*, ou capacidade de obrigar, mas também permite aos seus

---

<sup>28</sup> Para mais investigação sobre esta matéria ver: Cf.: Correia, P. d. P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia – Volume I: Conceitos, Teorias, Doutrinas*. Coimbra: Almedina. pp: 81-82.

<sup>29</sup> A expressão *soft power* foi introduzida no léxico das RI pelo professor universitário Joseph S. Nye, numa tentativa de encontrar uma nova abordagem para a PE dos EUA. Para mais pesquisa sobre esta matéria pode consultar-se: Cf.: Nye, J. S., 2004. *Soft Power: means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.

<sup>30</sup> No caso concreto de Portugal o termo “Diplomacia Económica”, apesar de fazer parte do léxico das relações com o exterior, apenas foi consignado num programa de governo como tal durante a vigência do XII Governo Constitucional (1991-1995). Para mais informações, consultar :Cf.: Pavia, J. F. & Monteiro, M., 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. pp. 115

detentores uma vantagem psicológica face aos seus adversários: a dissuasão (Morgenthau, 1997).

Desta feita, o potencial militar de um Estado ajuda a dirimir distâncias entre potências, na medida em que uma unidade política pode ultrapassar assimetrias como o tamanho do seu território ou escassez de população através da modernidade dos seus meios<sup>31</sup> ou ainda se for detentor de armas nucleares (estratégicas ou táticas). Note-se que, apesar do clima de tensão regional no Médio Oriente, se assiste ao que poderíamos talvez designar de “guerra-fria” entre Israel e o Irão. Uma “guerra-fria”, que evitará que Israel ataque o Irão, mesmo que de forma preventiva, não tanto pela massa crítica deste, mas por desconhecimento da sua capacidade nuclear, em especial no que concerne a armamento nuclear tático.

Assim, em virtude do disposto nos parágrafos anteriores a respeito do domínio das capacidades de uma unidade política, o factor tecnológico possui o ónus de, nos dias de hoje, interligar todas as demais condicionantes internas da PE de um Estado, como por exemplo o facto de as limitações levantadas pela geografia poderem ser ultrapassadas pelo uso da tecnologia. Mais, foi através desta que se conseguiu aproximar o mundo, transformando-o no que alguns autores apelidam de *aldeia global* (Keohane & Nye, 1989, 1998). O mesmo acontece no que ao desenvolvimento económico e ao poderio militar diz respeito. Ambos os factores são animados pela tecnologia, no sentido em que esta poderá permitir a modernização de sectores, bem como proporcionar novas formas de interacção com o exterior, no caso do primeiro, e modernizar não só os níveis como os modos de acção estratégica militar<sup>32</sup> (esta confinada ao âmbito das estratégias gerais), no caso do segundo.

Não pretendendo escamotear a relevância de todos os factores internos que concorrem para influenciar as decisões em PE, importa-nos aqui desenvolver um pouco mais o domínio das capacidades económicas de Portugal, que acreditamos serem, por ventura, uma das áreas para a qual a acção exógena portuguesa mais poderá contribuir para dirimir a exíguidade do país, além de que, esta problemática, encontra-se, em grande medida, relacionada com objectos do escopo da PE sobre as quais buscaremos tratar mais à

---

<sup>31</sup> A título de exemplo sobre este tema sugerimos a leitura dos conflitos israelo-árabes em: Cf.: Vaisse, M., 2009. *As Relações Internacionais desde 1945*. 1ª ed. Lisboa: Edições 70.

<sup>32</sup> Para mais investigação a respeito dos “níveis e modos de acção estratégica militar” sugerimos a obra: Cf.: Nogueira, J. M. F., 2005 *Pensar a Segurança e Defesa*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional.

frente nesta dissertação, a saber: a *Diplomacia Económica* e os Actos Internacionais de Portugal, em particular os que concernem a matérias do domínio económico e financeiro.

Assim, sendo o objectivo do nosso Modelo de Análise ajudar a demonstrar o contexto e a forma como os factores internos, neste particular as capacidades económicas, influenciam uma tomada de decisão em PE, procuraremos caracterizar economicamente Portugal por forma a melhor percebermos o papel que poderá desempenhar a diversificação de contactos bilaterais, com destaque para a acção da *Diplomacia Económica* durante a vigência do XIX Governo Constitucional (2011-2015), de maneira tentar a anular os problemas do país nesta categoria.

Desta feita, Portugal, pequeno país<sup>33</sup> do extremo ocidental da Europa - tendo como único Estado fronteiriço a Espanha - que em 2011 assinou um memorando de entendimento com o triunvirato composto por: Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, por força da grave crise económica e financeira que o afectava, apresentava no mesmo ano um Produto Interno Bruto (PIB) de 176.166,6 Milhões Euros, superior ao da República da Irlanda (173.940,0 Milhões de Euros)<sup>34</sup> mas inferior ao da Grécia (207.028,9 Milhões de Euros), países que se encontravam em circunstâncias similares.

Paralelamente, podemos constatar que, em 2011, Portugal exibia uma estrutura económica em grande medida ancorada na UE, representando o mercado comum aproximadamente 74% do total de transacções comerciais, sendo que as exportações intra-União configuravam cerca 74,4% do total das exportações e as importações, dentro do mesmo espaço, formavam 73,6% do conjunto global destas. Mais, o país apresenta crónicos problemas com a sua balança comercial que, no ano supramencionado, quedou-se pelo saldo negativo de -16 372 749 Milhões de Euros<sup>35</sup>, 71,4% do qual corresponde às transacções com Estados-Membros da UE (-11.713,873 Milhões de Euros), cabendo às relações com a Espanha o défice mais elevado: -8.437 Milhões de Euros (INE, 2012).

---

<sup>33</sup> Com uma área geográfica de 92.212,0 Km<sup>2</sup> onde residiam em 2011 uma população total de 10.557.560. Cf.: Pordata, 2011. *Números dos municípios e regiões de Portugal*. [Online]. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo/Abrantes+\(Munic%C3%ADpio\)-6819](http://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo/Abrantes+(Munic%C3%ADpio)-6819) [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

<sup>34</sup> Cf.: Pordata, 2016. Produto Interno Bruto (Euro). [Online]. Disponível em: <http://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. [Acedido em: 20 Junho de 2016].

<sup>35</sup> De acordo com o INE “os combustíveis minerais reforçaram mesmo a sua posição de liderança como o grupo de produtos com maior défice comercial (-7 297,8 Milhões de Euros) [...]. De notar que, a evolução do valor deste tipo de produtos está muito dependente da evolução dos preços nos mercados internacionais, em especial da cotação do petróleo bruto (*brent*)” (INE, 2012).

Dentro deste contexto, devemos destacar o facto da Espanha se apresentar como o grande parceiro comercial de Portugal responsável pela absorção de 24,9% das exportações e 32,3% das importações no total de todas as transacções comerciais de bens. (Idem, 2012).

Os restantes nove países para os quais Portugal mais exporta são: a Alemanha (13,6%), França (12,2%), Angola (5,4%), Reino Unido (5,2%), Países Baixos (3,9%), Itália (3,7%), Estados Unidos (2,5%), Bélgica (3,1%) e Brasil (1,4%). A partir desta lista é possível observar que apenas três países não fazem parte da União, sendo dois destes países lusófonos<sup>36</sup> (Ibidem, 2012)

Por outro lado, os restantes nove países que ocupam o topo das origens das importações portuguesas são: Alemanha (12,4%), França (6,8%), Itália (5,5%), Países Baixos (4,8%), Reino Unido (3,3%), Nigéria (2,6%), Bélgica (2,5%), China (2,5%) e Brasil (2,5%). Neste contexto, podemos verificar que existem três Estados a quem Portugal mais importa que não fazem parte da União. Isto deve-se ao facto, particularmente nos casos da Nigéria e do Brasil, do peso que os combustíveis minerais comportam para as importações portuguesas (Ibidem, 2012).

Desta feita, os produtos mais exportados por Portugal no ano de 2011 foram as máquinas e aparelhos (14,6%), os veículos e outro material de transporte (13,0%) e os metais comuns (8%). No seu conjunto, representavam 35,6% do valor total das saídas de bens. Ao invés, os mais importados foram “os combustíveis minerais [17,5%], as máquinas e aparelhos [15,3%] e os veículos e outro material de transporte [10,6%] [que] representavam 43,5% do valor total<sup>37</sup>” (Ibidem, 2012).

Já no que concerne à balança comercial em termos de produtos constatamos que os maiores excedentes se registaram nas trocas de minerais e minérios, calçado e pastas celulósicas e papel, enquanto os maiores défices comerciais verificaram-se nas transacções de combustíveis minerais, de produtos agrícolas e químicos (Ibidem, 2012).

Não obstante o supramencionado, devemos destacar o saldo negativo nas transacções de produtos de alta tecnologia, que representa um total de 7,3% das importações e 3% das exportações, cifrado nos -3085 Milhões de Euros (Ibidem, 2012). Esta referência parece-nos importante, uma vez que, na construção deste Modelo de

---

<sup>36</sup> Os países da CPLP (excluindo a Guiné Equatorial que apenas aderiu à organização em 2014) representaram em 2011 8,2% do total das exportações (Brasil (1,4%); Cabo Verde (0,6%); Moçambique (0,5%); São Tomé e Príncipe (0,1%); Guiné-Bissau (0,2%); Timor-Leste (0,01%); Angola (5,4%)) e 4,9% do total das importações (Brasil (2,5%); Cabo Verde (0,02%); Moçambique (0,3%); São Tomé e Príncipe (0,08%); Guiné-Bissau (0,0004%); Timor-Leste (0,007%); Angola (2,0%)) global das importações (INE, 2013).

<sup>37</sup> Destaque-se, ainda, que os produtos agrícolas e os químicos representaram 10,4% e 10,3%, respectivamente, do total dos bens importados (INE, 2012).

Análise definimos as capacidades tecnológicas como um importante factor interno de um Estado que influenciam o seu poder e as próprias decisões em PE, não apenas no plano económico mas também militar, bem como a capacidade de interligação entre estes e o ambiente exógeno do Estado. No caso de Portugal, como apontámos, verifica-se um défice nesta matéria podendo indicar dificuldades no que respeita a esta componente de poder.

Assim, lembrando que esta análise às capacidades económicas não pretende colocar sobre a acção exógena do Estado o ónus de reverter os dados apresentados, mas antes evidenciar o cenário económico, particularmente o comercial, que o XIX Governo Constitucional (2011-2015) encontrou e por força do qual definiu como prioridades, em virtude do memorando de entendimento, o ajustamento económico e financeiro, a recuperação da credibilidade externa do país, a retoma da economia com o apoio às empresas pela abertura de mercados, captação de investimento externo e a celebração de convenções para evitar a dupla tributação em várias matérias.

Desta feita, podemos retirar dos dados recolhidos o excessivo peso que a UE representa para as trocas comerciais portuguesas, em particular a Espanha, Estado ao qual Portugal historicamente procurou evitar uma (inter)dependência excessiva, que absorve cerca de um quarto do total das exportações portuguesas e afirma-se como a origem de um terço do global das suas importações. Este contexto de ancoramento da economia portuguesa no mercado comum, bem como a integração mais aprofundada nesta matéria que se tem verificado no mercado peninsular, poderá contribuir para que Portugal se confronte com uma maior fuga de centros de decisão estratégicos, seja de empresas, do sector financeiro ou mesmo de representações diplomáticas para o seu vizinho, reforçando as forças centrípetas de Madrid.

Por esta via, surge a necessidade de Portugal diversificar mercados - não apenas devido às circunstâncias supramencionadas, mas também pela necessidade de aumentar o volume de exportações que permita a diminuição do crónico défice da balança comercial -, ajudar a internacionalizar as empresas que se encontrem no seu território, atrair investimento, promover a sua economia e a *Marca Portugal*, rever questões jurídicas que evitem a dupla tributação, tarefas estas que poderão ser executadas com recurso à *Diplomacia Económica* que os governos do país, em particular o XIX Governo Constitucional (2011-2015), se propuseram a desenvolver.

Não obstante o supramencionado, importa, ainda, destacar o seguinte: em 2011, primeiro ano da vigência do memorando de entendimento entre as autoridades portuguesas e o triunvirato composto por Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e

Comissão Europeia, registava-se, em Portugal, o problema de cerca de 42,5% da sua população se encontrar em risco de pobreza antes de receber quaisquer transferências sociais – dados que passam a 18,0% a partir da recepção das mesmas – com acentuada tendência a aumentar<sup>38</sup>, em virtude da vigência do programa de ajustamento, assim como da evolução negativa das previsões de evolução do comércio internacional e intra-UE.

Desta feita, Portugal não é apenas um Estado exíguo que não dispõe de capacidades, em especial económicas, por forma a levar a cabo as suas reponsabilidades enquanto forma de organização política – que sobreviveu em regime de protectorado no período de vigência do memorando 2011-2015 (Moreira, 2013) – mas também um Estado exógeno no duplo sentido de exposição aos conflitos externos e à vulnerabilidade das conjunturas económicas e financeiras internacionais. Assim sendo, pelos dados apresentados neste Modelo de Análise e pese embora a nossa convicção na relevância do papel da *Diplomacia Económica* para ajudar a dirimir o contexto negativo supramencionado, não se pode assacar a esta o ónus que compete a uma boa política macroeconómica delineada e conduzida pelo governo, criando as necessárias externalidades positivas que permitam o sucesso da aplicação de uma *Diplomacia Económica* estruturada e perfeitamente orientada para cumprir os objectivos do Estado português, podendo traduzir-se a jusante num aumento das capacidades do mesmo.

### 1.2.3. FACTORES EXTERNOS

Evoluindo no processo de construção do nosso Modelo de Análise, passaremos à abordagem da problemática dos factores externos. Dentro desta categoria, podemos enumerar: as alianças, as fronteiras e o tipo de ordem internacional.

As alianças<sup>39</sup> são, de acordo com Kenneth Waltz, tentativas de criar balanças de poder. Os Estados irão procurar alianças, ou mudá-las, no sentido de obter novos equilíbrios para fazer face a ameaças ou desafiar o *status quo* vigente (Waltz, 2002). Representam “uma das decisões em política externa mais importante que um líder pode

---

<sup>38</sup> Cf.: Pordata, 2016. *Taxa de risco de pobreza: antes e após transferências sociais*. [Online]. Disponível em: <http://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

<sup>39</sup> Para uma abordagem mais metódica sobre esta problemática que compreenda os factores perceptivos na formulação das alianças e dois modelos de análise (Asymmetric Information e “Noisy” Information) ver em: Cf.; Gartzke, E., 2002. *Alliances, Perceptions and International Politics*. [Online] Disponível em: [http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/gartzke\\_friends\\_042002.pdf](http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/gartzke_friends_042002.pdf). [Acedido em 15 de Janeiro de 2015].

fazer [pois] um Estado mais fraco pode aumentar a sua reputação doméstica e daqui evitar o colapso formando uma aliança com um Estado mais forte” (Mintz, 2010: 126). Mais, as alianças são constituídas e/ou desfeitas com base em premissas de racionalidade e utilidade, assim sendo é muito importante as partes cingidas ponderarem bem os *pay offs* envolvidos, quer a nível de autonomia, quer a nível de segurança e riqueza (Altfeld, 1984: 523-527).

Contudo, mais do que uma questão de alianças bilaterais ou multilaterais devemos destacar duas formas de “coligação”: as que se constituem numa lógica de objectivos comuns como a defesa mútua (Ex: Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)); as que são formadas na lógica de assimetria, isto é, numa relação simbiótica entre os Estados contratantes, os que buscam segurança e os que procuram autonomia. Este tipo de aliança, segundo James Morrow, acaba por ser mais duradoura do que as celebradas de forma simétrica (Morrow, 1991). Sobre esta matéria ressaltamos a durabilidade da Aliança Luso-Britânica, por oposição às alianças entre grandes potências do início do Século XIX – Santa Aliança e Quadrupla Aliança.

Ainda, as alianças são pactos que visam interligar interesses comuns ou objectivos complementares. Torna-se fulcral quando um Estado se move contra outro na senda internacional ponderar, à priori, os alinhamentos políticos e alianças desse outro Estado.

Em virtude do que temos vindo a realçar a respeito da problemática das alianças, importa-nos salientar para, efeito desta investigação, dois aspectos fulcrais tendo em consideração as aproximações entre Estados, no contexto da Ordem Internacional pós-guerra fria. Assim, de acordo com Carlos Gaspar, devemos atentar na doutrina das “coligações flutuantes” levadas a cabo pela PE do EUA que, em detrimento da utilização da “maior coligação possível” – sem desprimor pelos pactos e compromissos previamente assumidos – preferem socorrer-se se aliados pontuais que lhe forneçam garantias de lidar com desafios específicos num dado contexto. Veja-se a título de exemplo a forma como os americanos têm procurado fazer face aos problemas relacionados com o terrorismo islâmico levado a cabo em várias partes do globo (Gaspar, 2001: 50-51).

Paralelamente, segundo o autor supramencionado, a Nova Ordem Mundial que sucede o conflito Leste-Oeste pode abrir espaço à recuperação de um conceito nonocentista: “os concertos”. Ou seja, não se esperando através destes uma inversão de alianças internacionais, os desafios colocados pela nova Ordem “podem ser consistentes com a emergência de um concerto internacional, a partir da determinação comum de um

pequeno número de grandes potências para impedir formas extremas de agressão externa, como o ataque terrorista de 11 de Setembro” (Idem, 2001: 53).

Desta feita, o modelo de concertos não visa substituir as alianças, com especial destaque para a aliança ocidental, nem pressupõe a integração de novos membros nestas, muito menos históricas potências rivais ou, tampouco, exige “compromissos formais de defesa colectiva”. Pretende-se, acima de tudo, “defender princípios mínimos de responsabilidade internacional que correspondem aos interesses de cada uma das grandes potências, na medida em que estas reconheçam nesses princípios um interesse comum”. (Ibidem, 2001).

No caso de Portugal, a problemática das alianças operou sempre como facto essencial na execução da sua PE, bem como na sua sobrevivência enquanto unidade política independente. Desta feita, recordamos a importância de gerar compensações entre a pressão continental proveniente da Espanha e a pressão atlantista decorrente da necessidade de manutenção dos Impérios ultramarinos ao longo da sua História. Para o efeito, a mais destacada e secular aliança celebrou-se com a Inglaterra que, a partir da II GM, foi perdendo a sua relevância à razão da ascensão do EUA como principal potência marítima e líder do bloco ocidental no decurso da guerra fria. Não obstante este padrão de alianças de Portugal com potências “talassocratas”, pode-se verificar, ao longo da História portuguesa, alinhamentos conjunturais com outras potências, como a França ou o exemplo do malgrado Pacto Ibérico e Protocolo Adicional celebrado entre o regime do Estado Novo e a Espanha franquista no sentido de procurar manter a neutralidade da Península Ibérica caso se verificasse o eclodir de um novo conflito como o que assulou a Europa entre 1914 e 1918.

Em linha com o parágrafo anterior, na vigência da segunda década do século XXI, Portugal encontra-se inserido em várias OI como UE, a NATO e a CPLP, que refletem distintas áreas geográficas de “interesse estratégico nacional”, que podem configurar alianças ou parcerias relevantes para o país. Não obstante a complementariedade destas regiões, todas implicam (ou podem implicar) uma valorização de diferentes vectores: na União, que configura “a principal área geográfica de interesse estratégico nacional”, a Política Comum de Segurança Defesa<sup>40</sup>, que não se procurando substituir à Aliança Atlântica, continua a persistir uma intenção de evolução num sentido mais comunitarizado, se preferirmos continental - num futuro se verificará o impacto da saída do Reino Unido da

---

<sup>40</sup> Sobre esta problemática ver adiante os subcapítulos 3.2.4.2 e 3.2.4.3 do Capítulo III do nosso trabalho.



UE sobre esta matéria -; no Atlântico Norte, a NATO que configura um alinhamento com um vector maritimista, próximo das posições de PE dos EUA, e que se revela fundamental em virtude dos novos desafios globais e regionais - em particular a Rússia, o Magreb e o Próximo e Médio Oriente – e que no plano bilateral “é crucial para consolidar a posição de Portugal nas principais áreas geográficas de interesse prioritário”; no Atlântico Sul, onde se encontram uma grande parte dos membros da CPLP - além de importantes recursos energéticos –, sendo que por força desta ou no plano bilateral entre os Estados que a compõem se assiste a operações militares conjuntas como a Operação Felino (2013), ou ao estabelecimento de planos de Cooperação Técnico-Militar, em ambos os casos, configurando fundamentos importantes da acção exógena de Portugal (CEDN, 2013).

Por outro lado, no escopo das parcerias internacionais, a par das relações com a CPLP e países lusófonos a título bilateral, importa-nos destacar o relevo dos contactos internacionais com os vizinhos próximos do Mediterrâneo, particularmente num quadro multilateral o “Diálogo do Mediterrâneo, a Iniciativa de Cooperação de Istambul e a Iniciativa 5+5”. Mais, a região da Ásia, além de configurar uma herança histórica e cultural portuguesa, encontra-se sujeita a especial atenção das autoridades nacionais, desde logo a partir dos contactos bilaterais a serem estabelecidos e desenvolvidos com Timor-Leste, “com a China, especialmente através da Região Administrativa Especial de Macau, o Japão e a Índia, mas também com a Coreia do Sul, com a Malásia, a Tailândia, o Sri Lanka e a Indonésia” (Idem, 2013).

Outro factor exógeno que podemos apontar como condicionante da PE de um Estado prende-se com as suas fronteiras. A noção convencional de fronteira, criada pelo Homem no sentido de este se estabelecer e definir direitos de propriedade, pressupõe distinguir, definir, separar, afastar mas também relacionar (Marchueta, 2002:19).

Desta feita, num mundo globalizado, é muito importante não menosprezar todas as linhas que delimitam, não apenas a unidade política, mas também as restantes áreas pelas quais esta se encontra envolvida<sup>41</sup>. Para lá destes limites, e em alguns casos mesmo dentro, surgem outras unidades ou organizações que irão agir, reagir e interagir com o Estado,

---

<sup>41</sup> Há aliás a este respeito uma excelente análise de Luís de Sá, que a propósito da evolução do conceito de soberania, tema inevitavelmente ligado à reflexão sobre o conteúdo do que é, ou pode ser, identificado como “fronteira”, refere: “Outras dificuldades para a actualidade da soberania entendida em termos clássicos são resultantes da análise das situações de facto. Citem-se exemplos tais como a crescente interdependência dos Estados, em grande medida resultante do desenvolvimento rápido da divisão internacional do trabalho, o papel das empresas transnacionais, a afirmação da obrigação de os Estados respeitarem certos princípios e, sobretudo, o aprofundamento da integração europeia...”. Cf.: Sá, L. d., 1997. *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos. pp. 165-166.

procurando alcançar os seus objectivos e, em muitos dos casos, negar/contrariar os deste. Não nos balizamos a enunciar as fronteiras geopolíticas e/ou geoestratégicas de um Estado mas também os *limes* das suas aspirações tangíveis ou intangíveis.

Face ao disposto no parágrafo anterior, destacamos quatro tipos de fronteiras “estruturais”, de acordo com a orientação de Regina Marchueta: *fronteira política*, *fronteira de segurança*, *fronteira económica* e *fronteira marítima*.

A primeira, corresponde ao entendimento tradicional de fronteira no SI e aparece juntamente com o nascimento do Estado, assumindo um elevado grau de mobilidade (na Europa: Portugal e Dinamarca são raras excepções). Ao mesmo tempo encontra-se intimamente ligada ao conceito de soberania e ao princípio da não-ingerência, e é com o seu auxílio que um Estado define o seu interesse nacional, bem como a forma como age interna e externamente (Idem, 2002: 93-102). A *fronteira política* encontrava-se, assim, animada por uma noção geográfica que compreendia os domínios soberanos de um Estado. Todavia, à razão da pertença de Portugal à UE e ao Espaço Schengen, tal pode levar a que se considere que “a fronteira geográfica é hoje um apontamento administrativo em vista da livre circulação” e que “a fronteira política e económica de base não se confunde com aquela porque é a da União” (Moreira, 2014).

Paralelamente, de acordo com Vital Moreira, “sendo hoje um espaço de liberdade de circulação sem fronteiras internas, como é próprio dos Estados (depois do fim do «antigo regime» e da abolição barreiras medievais de circulação interna), mantêm-se somente as fronteiras externas da União, que coincidem com as fronteiras exteriores dos Estados-membros periféricos” (Vital Moreira, 2014:27-28). Desta feita, em virtude do supramencionado, poderá admitir-se a defesa das fronteiras externas da UE como sendo a *fronteira política* de Portugal.

Contudo, não obstante o disposto nos parágrafos anteriores, é notório que enquanto existirem Estados com soberania política se poderá continuar a defender a existência de *fronteira política*, correspondendo esta às delimitações geográficas do seu território, não faltando exemplos da sua tradução prática como se constata na própria suspensão da aplicação de Schengen, por parte de Estados-Membros da UE sempre que um Estado nacional considere que a sua segurança territorial está em causa e que a sua salvaguarda e defesa devem ser feitas por si próprios.

A segunda noção de fronteira acima elencada, abarca consigo duas noções distintas. Englobando a Defesa dentro de uma esfera maior a que chamamos Segurança, podemos considerar que o Estado define as ameaças externas mais prováveis que devem ser

eliminadas para que possa sentir-se *seguro* internamente. De facto, a Segurança pode definir-se, como o faz Regina Marchueta, como sendo “estados de bem-estar/mal-estar [...] e sentimentos de confiança/desconfiança, de tranquilidade/intranquilidade” (Marchueta, 2002:102) ou ainda como um acontecer-fazer que visa dar resposta aos riscos, que são impossíveis de prever<sup>42</sup>. Regra geral, a fronteira de Segurança e Defesa compagina com a extensão geopolítica dos Estados, salvo algumas excepções como os EUA e Israel cujas fronteiras referidas começam em áreas não compreendidas pela sua jurisdição. Todavia, se olharmos para o contexto actual da UE e da NATO, definindo as movimentações políticas e ideológicas do Médio Oriente como ameaças, podemos considerar que a fronteira de Segurança e Defesa de Portugal pode situar-se na Grécia ou mesmo na Turquia. De igual forma, tal conspécção se aplica face à Rússia, sendo, neste caso, a hipotética fronteira portuguesa os Estados Bálticos.

A terceira forma de fronteira classificamos de económica. De acordo com Regina Marchueta, graças ao fenómeno de globalização, à tecnologia e à informação que ajudaram a fomentar a interdependência e, de forma última, a esbater as capacidades do Estado-nacional em dar resposta aos problemas levantados pelas movimentações globais económico-financeiras e ao aparecimento de novos actores transnacionais, os *limes* económicos deixaram de representar o mercado interno para se situarem em qualquer parte do mundo.

Todavia, e para fazer frente à anarquia e desumanização de uma economia mundializada, os Estados, conceberam uma nova “fronteira intermédia” entre os indivíduos e o SI, que são os processos de cooperação e/ou integração; por outras palavras a regionalização do mundo<sup>43</sup>. Assim, estas novas fronteiras “vão sendo redesenhadas à medida que esses mesmos processos de integração regional se vão alargando e aprofundando. São fronteiras essencialmente económicas, em movimento, flutuantes, porosas e transparentes, desenhadas ao ritmo das conjunturas internas e externas, da

---

<sup>42</sup> Interrogamo-nos se esta situação não é alvo de alguma confusão por parte da autora, no sentido em que mistura as ameaças com os riscos. Quanto às primeiras, apenas a Defesa lhes pode dar resposta, sendo esta um modo de acção estratégica, ao contrário da Segurança que visa cobrir os riscos. Para mais investigação sobre esta matéria, veja-se: Cf.: Nogueira, J. M. F., 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmo – Instituto de Defesa Nacional.

<sup>43</sup> Para mais informação sobre esta matéria ver: Cf.: Telò, M., 1999. O multilateralismo e o regionalismo na modelação das relações inter-regionais in *Regular e Democratizar o Sistema Global - Uma Parceria para o Século*. Lisboa: Princípiã. pp: 27-56 ; Cf.: Schirm, S. A., 2002. *Globalization and the New Regionalism - Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*. Cambridge: Polity Press; Cf.: Loureiro dos Santos, J. A., 2009. *As Guerras que aí Estão e as que nos Esperam, Se os Políticos não Mudarem*. [S.L.]: Publicações Europa-América. Ver ainda o ponto 4.1.2 do Capítulo IV da nossa investigação.

densidade das trocas, da hierarquia dos poderes e dos interesses dos diversos actores em presença” (Ibidem, 2002: 145-156).

Desta feita, este regionalismo mundial, em cujas fronteiras se assumem predominantemente económicas, pode adoptar uma configuração, de acordo com Regina Marchueta, de cooperação ou integração.

Contudo, interrogamo-nos se, ao longo do seu texto, a autora não parece, em certas ocasiões, aproximar ou até confundir os conceitos de cooperação e integração; um não implica necessariamente o outro. Convém vincar que pelo facto de dois ou mais Estados celebrarem acordos no sentido de eliminar tarifas ou barreiras não-alfandegárias, tal não significa que tenham entrado num processo de integração regional<sup>44</sup>.

Mais, é importante assumir que os Estados começaram por dar prioridade a processos de cooperação a nível regional e, posteriormente a processos de cooperação que abrangam, ou visam abranger, nível mundial. Assim, parece-nos, actualmente, ainda pouco crível que se defina uma *fronteira económica*, assumindo à priori que o papel tradicional dos Estados se encontra moribundo, pelos factores acima enumerados, e que é substituído por outras entidades, em especial as OI, não obstante a situação decorrente da UE que, pelo menos no plano jurídico-formal, se esforça por assumir e consagrar uma nova realidade neste domínio. Tal facto, porém, não nos conduz a ignorar a acção desenvolvida, por exemplo, pelos EUA na busca de definir e regular as regras das trocas económicas mundiais através da celebração de acordos de cooperação bilaterais em várias regiões do mundo ao invés de deixar actuar a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Reflectindo, ainda, sobre a problemática da *fronteira económica*, importa-nos destacar que este limite pode ser um mecanismo de aferição de diferenças entre unidades políticas de blocos regionais diferentes, como também pode possibilitar distinguir o poderio económico de Estados que pertencem ao mesmo contexto regional.

Contudo, Regina Marchueta focaliza-se quase sempre nas fronteiras externas dos blocos de cooperação e/ou integração regional que se vão organizando, mas nada refere quanto às diferenças de crescimento e desenvolvimento económico dentro destes. Como alude Adriano Moreira, a respeito da crise económica e financeira que tem assolado a Europa, o Mediterrâneo deixou de ser a linha que divide uma civilização rica de uma pobre, pois o *limes* romano já alcançou os países do Sul da UE (Moreira, 2013).

---

<sup>44</sup> Lembramo-nos, por exemplo, da EFTA.

Desta feita, no caso do processo de integração a que assistimos na Europa, importa referir que no que concerne à questão “dos interesses dos actores em presença”, estes representam a maior condicionante em matéria de afirmação e consolidação de uma política de integração regional e, ulteriormente, na definição de uma possível fronteira económica da UE, porque os diferentes interesses geoestratégicos de cada Estado que a compõe fazem com que esta não consiga alcançar uma verdadeira PE, interesses, e mesmo segurança, comuns.

Assim sendo, e tendo em consideração todos os factores supramencionados, será, por ventura, mais seguro afirmar que, nos dias de hoje, num mundo globalizado, as fronteiras económicas definem-se de acordo com os interesses geoestratégicos de cada Estado, que por sua vez podem assumir um carácter regional ou mundial, consoante a capacidade destes em projectar poder e em diversificar os seus aparelhos produtivo e exportador. Não obstante, esta situação, e como veremos mais à frente nesta investigação, o processo de integração europeu configura uma grande condicionante à acção interna e externa dos Estados em matéria económica e comercial, em particular quando nos reportamos aos de estes se encontrarem sujeitos ao acervo normativo desta no que concerne ao mercado comum e à Política Comercial Comum<sup>45</sup>.

Assim, em virtude do supramencionado, torna-se muito difícil definir com precisão a *fronteira económica* do Estado português. Se considerarmos esta como um mercado sujeito à jurisdição, essencialmente, de uma só entidade, então poder-se-á considerar a União, por força do seu mercado comum, como a *fronteira económica* de Portugal. Se, por outro lado, atendermos ao conjunto de interesses geoestratégicos e geoeconómicos dos Estados-Membros da UE que não compaginam com o espaço geoeconómico desta, por ventura será possível afirmar que o *limes* económicos de Portugal são os seus próprios interesses. Todavia, admitindo que no futuro os Estados-Membros da União deleguem nesta mais competências no sentido de se atingir uma total união política e económica, então, sob essa circunstância, deixando de existir Estados soberanos e independentes, a *fronteira económica* será, exclusivamente, a UE e os seus interesses como forma de organização política.

Por último, a quarta concepção de fronteira diz respeito ao Mar. Este representa uma realidade que une, mas também separa (Marchueta, 2002: 116-122). Perspectivando o Mar Mediterrâneo como um elemento que desune duas margens, duas civilizações, ou

---

<sup>45</sup> Sobre esta matéria ver o subcapítulo 3.2.4.3 do Capítulo III da nossa investigação.

então que as aproxima por força de todas as interacções resultantes entre os diferentes nacionais que compõem os Estados ribeirinhos. Esta situação merece ainda mais reflexão se compararmos o Mediterrâneo ao deserto do Sahara: neste as trocas/contactos são quase inexistentes.

Ainda a respeito da problemática da *fronteira marítima*, importa salientar que o Mar pode funcionar como conjugação de vários tipos de fronteira. Ou seja, o Mar Territorial, parcela soberana de um Estado definida pelo Direito Internacional, pode ser delimitador de uma *fronteira política*, como pode figurar como uma importante fronteira não apenas no âmbito da Defesa como também da Segurança do próprio Estado. Um exemplo que ilustra o nosso argumento prende-se com a actual crise migratória que os Estados ribeirinhos da Europa – e não só – têm que lidar. Paralelamente, podemos considerar a *fronteira marítima* quase como uma fronteira estratégica de interesses políticos/económicos, se abarcarmos a Plataforma Continental e/ou a Zona Económica Exclusiva.

Não obstante o supramencionado, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, também conhecida como Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar (1982), da qual Portugal é parte desde 3 de Dezembro de 1997<sup>46</sup>, continua a figurar como instrumento jurídico que codifica normas consuetudinárias do direito internacional sobre assuntos marítimos.

Desta feita, consideramos duas zonas marítimas: as que configuram uma jurisdição estatal<sup>47</sup> e as que não se encontram sobre jurisdição de nenhum Estado<sup>48</sup>. Para a definição da fronteira marítima de Portugal, consideramos o Mar territorial, sendo este constituído pela zona marítima adjacente às águas interiores, sobre o qual se exerce a soberania do Estado. “Esta soberania estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e ao subsolo deste mar”. No que concerne à amplitude do Mar Territorial, “todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas”. Esta delimitação é feita com base na “linha da baixa-mar ao longo da costa” (Art. 2.º n.º 2; Art. 3.º e Art. 5.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982). Neste particular, de acordo com a declaração de portuguesa

---

<sup>46</sup> Cf.: Aviso n.º 81/98 de 21 de Abril de 1998. *Diário da República n.º 93, Série I-A*. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175646>.

<sup>47</sup> São zonas marítimas sob jurisdição estatal: as Águas Interiores, as Águas Arquipelágicas, o Mar Territorial, os Estreitos, a Zona Contígua, as Zonas de Pesca e a Plataforma Continental. Em grande medida, o que distingue as diferentes zonas marítimas sob jurisdição estatal é o “esbatimento de competências que detectamos à medida que nos afastamos das linhas de base” (Dinh, 2003: 1187-1217).

<sup>48</sup> São zonas marítimas não submetidas à jurisdição nacional: o Alto Mar e “a Zona” (Idem, 2003: 1218 e 1234).

aquando do depósito do instrumento de ratificação da supracitada Convenção: “os limites de fronteiras marítimas entre Portugal e os Estados cujas costas lhe sejam opostas ou adjacentes são aqueles que se encontram historicamente determinados, com base no direito internacional<sup>49</sup>”.

Não obstante a estipulação da soberania portuguesa sobre o seu Mar Territorial, importa-nos, em virtude da sua relevância para os interesses portugueses, considerar a problemática da Zona Económica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental.

Em relação à primeira, pelo facto de Portugal possuir uma das maiores ZEE do mundo devemos observar que, segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Estado português dispõe de “direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo e no que se refere a outras actividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos”, além de matérias sobre as quais detém jurisdição como por exemplo: “colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; investigação científica marinha; protecção e preservação do meio marinho”. “A zona económica exclusiva não se estenderá além de 200 milhas marítimas [aproximadamente 370.4 km] das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial” (Art. 56.º n.º 1 e Art. 57.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982).

Já no que concerne à segunda, de acordo com a supracitada convenção, esta pode configurar uma extensão de 200 milhas marítimas que, podendo o limite exterior da Plataforma Continental<sup>50</sup> ser revisto, não deverá ultrapassar “as 350 milhas marítimas [aproximadamente 648.2 km] da linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial ou uma distância que não exceda 100 milhas marítimas de isóбата [linha que une pontos do mar com a mesma profundidade] de 2500 m, que é uma linha que une profundidades de 2500 m” (Art. 76.º n.º 1 a 6 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982). Paralelamente, “o Estado costeiro exerce direitos de soberania

---

<sup>49</sup> Aviso n.º 81/98 de 21 de Abril de 1998. *Diário da República n.º 93, Série I-A*. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175646>, pp. 1731.

<sup>50</sup> Sobre a extensão da Plataforma Continental deve ser tido em consideração que “os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida económica não devem ter zona económica exclusiva nem plataforma continental” (Art. 121.º n.º 3 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982), razão pela qual Portugal mantém dois habitantes permanentes na ilha Selvagem Grande e dois semi-permanentes na ilha Selvagem Pequena, procurando não apenas evidenciar que estas são efectivamente ilhas habitadas – em contraste com a posição espanhola que as considera rochedos - como também a sua soberania sobre as mesmas.

sobre a Plataforma Continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais”, que, sendo exclusivos, ninguém pode explorar sem o consentimento deste, não dependendo igualmente os direitos desse Estado ribeirinho “da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa” (Art. 77.º n.º 1 a 3 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982).

Pretendemos com a exposição apresentada nos dois últimos parágrafos evidenciar a importância dos factores económicos como “os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias”, contemplando aqui os recursos hídricos aos quais se adivinham grande importância no decorrer do século XXI, que concorrem para a definição da *fronteira marítima* portuguesa num sentido mais amplo ao próprio Mar Territorial. Desta feita, caso a proposta de Portugal para extensão da plataforma continental entregue à Comissão de Limites da Plataforma Continental em 2009<sup>51</sup> seja aprovada, o país poderá vir a dispor de uma área total de domínios marítimos que ultrapassam 3.800.000 km<sup>2</sup>, assim como a soberania relativamente à exploração dos recursos nela presentes o que representa uma verdadeira *janela de liberdade* para um Estado que pode ser considerado de exíguo.

Todavia, caso se verifique um projecto de “Mar Europeu”, essencialmente comunitarizado como a Política Agrícola Comum, Portugal além de deixar de possuir uma *fronteira marítima*, uma vez que o mar passará a ser “comum”, poderá também vir a perder um elemento de diversificação da sua economia, pelo qual poderia, à razão dos recursos naturais, combater a sua exiguidade, bem como contrariar a sua crónica vulnerabilidade em relação aos recursos energéticos, particularmente os combustíveis fósseis, caso se verifique a possibilidade de existência, exploração e viabilidade destes.

O último factor externo a considerar prende-se com as características da Ordem Internacional em vigor, cujos traços devem ser percebidos à luz da sua distribuição de poder – entenda-se polaridade (Ex: sistema unipolar, uni-multipolar, bipolar, multipolar) e verificadas as diferenças entre a ordem normativa e empírica que caracterizam o SI.

Desta feita, orientamo-nos por princípios realistas que importa recuperar. Nomeadamente, uma leitura preferencialmente estrutural/sistémica das ri<sup>52</sup>; a anarquia

---

<sup>51</sup> Cf.: Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, 2009. *Continental Shelf Submission of Portugal*. [Online]. Disponível em: [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/prt2009executivesummary.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt2009executivesummary.pdf). [Acedido em 20 de Junho de 2016].

<sup>52</sup> Por estrutura/sistema entendemos: o sistema e a estrutura como sendo a mesma realidade, sendo esta última, especificamente, “o nível sistémico propriamente dito” que por sua vez é composto por “unidades em interação”; predominantemente, os Estados (Waltz, 2002). Para mais investigação sobre esta



internacional com principal característica e estímulo para as acções dentro do sistema; a balança de poderes como mecanismo mais eficaz de conservação da paz, sem deixar de reconhecer uma importância relativa das instituições internacionais; as capacidades de um Estado como o meio para alcançar o poder e os objectivos da sua PE (Morgenthau: 1997; Waltz: 2000, 2002).

Assim sendo, no que à Ordem Internacional diz respeito, muito se tem advogado, em linha com abordagens mais construtivistas, no sentido de que o mundo no pós-guerra fria seria o advir das democracias, de uma paz global; que a anarquia seria substituída pela institucionalização do SI, que por sua vez seria marcado pelas coordenadas dessas mesmas instituições e do Direito Internacional; o Estado veria o seu papel diminuindo em favor de novos actores transnacionais. No fundo, que o “Sistema Internacional” tal qual vigorava seria comutado por termos como “*world politics*” ou “*global politics*”.

As conseqüências supramencionadas prefiguram a visão de Robert Kagan de que “a grande falácia da nossa era tem sido a crença de que uma ordem internacional liberal repousa no triunfo das ideias e no desenrolar natural do progresso humano. [...] Tais ilusões só são verdadeiras na parte em que são perigosas” (Kagan, 2009: 150-151). Desta feita, o que o autor pretende é elucidar-nos sobre o desfasamento entre a Ordem Normativa - o conjunto de princípios, ideias, regras, valores que regem ou “dizem” reger o SI - e a Ordem Empírica - a realidade material, ou como o SI se superintende e organiza na realidade (Reus-Smit & Smidal, 2008).

Começando pela Ordem Normativa, esta altera-se ou redefine-se consoante as rupturas nos equilíbrios de poder entre os Estados, regra geral por força de um conflito entre as grandes potências. Paralelamente, o que nos ajuda a compreender o conjunto de princípios que norteiam uma nova ordem internacional é o tratado celebrado entre as potências beligerantes que estabelece os postulados que caracterizarão a política internacional daí em diante (veja-se a título de exemplo o Tratado de Vestefália (1648), tradicionalmente referido como o momento iniciador das modernas relações internacionais devido ao enfoque nos contactos entre unidades políticas soberanas e o respeito por essa mesma soberania) ou então uma conferência internacional ou concerto multilateral, como foram os casos do Congresso de Viena (1815), que estipula a ordem normativa após as guerras napoleónicas; da Conferência de Versailles (1919), que define o *status quo* na

---

matéria, sugerimos: Cf.: Waltz, K. N., 2000. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, Volume XXV, pp. 5-41; Waltz, K. N., 2002. *Teoria de Relações Internacionais*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.

Europa e lança as bases para o multilateralismo permanente da Sociedade das Nações; das Conferências de Teerão (1943), Ialta (1945) e Potsdam (1945) que ajudam a definir as esferas de influência do pós-II GM; das Conferências Dumbarton Oaks (1944) e das Nações Unidas sobre Organização Internacional (1945) das quais resultaram a Carta das Nações Unidas e a constiuição de uma OI de âmbito geográfico universal e de cooperação no que concerne à sua estrutura jurídica, que conferiram à ordem internacional saída da II GM um conjunto de normas e postulados que configuravam: a vigência de um modelo de Estado assente em democracias; num formato liberal dos contactos internacionais, particularmente os económicos e financeiros, que se consubstanciaram na criação de OI como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento de 1946, criados pelos Acordos de *Bretten Woods*, além do Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e o Comércio (1947), que corporizaram a multilateralização da ordem internacional; o respeito pelo direito internacional e pelo princípio da autodeterminação dos povos.

Não obstante a liderança do ocidente, em particular dos EUA, na formulação da nova ordem normativa internacional, cedo se compreendeu que esta se viu ultrapassada pelas circunstâncias, desde logo pela importância do órgão *aristocrático* da ONU – o Conselho de Segurança – em detrimento do órgão *democrático* da Nações Unidas – a Assembleia Geral –, posteriormente devido ao contexto de guerra fria que bloqueou o primeiro e perfilhou as adesões ao segundo a um sistema de equilíbrio entre blocos que entretanto se estabeleceu. Desta feita, rapidamente a ordem normativa onusiana deu forma à “Ordem dos Pactos” definida por Adriano Moreira (Moreira, 2013), sendo a bipolaridade da guerra fria, que opunha os EUA à ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a principal característica da Ordem Empírica internacional pós-II GM.

Contudo, como nos foi possível verificar, a configuração de todas as Ordens Normativas contemporâneas acima mencionadas resultaram de rupturas de equilíbrio de poder por força de conflitos militares. Todavia, este não foi o caso da última alteração da polaridade internacional, uma vez que, a URSS implodiu em 1991, daí resultando, igualmente, uma alteração do *status quo* geográfico, sem que se tenha vislumbrado uma conferência internacional que definisse os princípios norteadores da nova ordem normativa internacional.

Todavia, poderá ser oportuno mencionar que o conjunto de princípios saídos da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (1973-1975) que, na opinião de Franco Nogueira, “veio sarar as chagas da Guerra 1939-1945, e dar forma e consagração

multilateral às grandes Tordesilhas que haviam sido negociadas em Ialta” (Nogueira, 1992: 29), podem ajudar a servir de alicerce à ordem internacional normativa pós-guerra fria, desde logo pela preocupação manifestada na Acta Final de Helsínquia em relação à problemática dos direitos humanos, questão essa que ajudou a justificar as intervenções militares durante a crise nos Balcãs, na década de 1990, sob o princípio do “direito de ingerência humanitária” e que se transpôs para o debate internacional, retórico e jurídico, da século XXI.

Assim sendo, de acordo com Carlos Gaspar: “o fim da guerra fria revelou uma linha de continuidade essencial da sua ordem internacional, quer do modelo liberal de regulação económica, quer do modelo de contenção soviética. [...] Da mesma maneira, é a vitória das regras, das normas e das instituições que caracterizam o modelo de ordenamento da potência vencedora. No caso, como o desenho da ordem internacional do post-II Guerra Mundial é, originalmente, de traço norte-americano, a sua continuidade corresponde à permanência das regras, das normas e das instituições do «sistema americano»” (Gaspar, 2003: 149).

Desta feita, pretendendo caracterizar a Ordem Normativa pós-guerra fria, podemos considerar que esta repousa no conjunto de princípios saídos da II GM que, desta feita, se encontraram legitimados e reforçados pela hegemonia norte-americana pós-implosão soviética, sendo estes: o primado do demo-liberalismo; a globalização económica, financeira, tecnológica e científica; o respeito pelo direito internacional e pelas instituições internacionais, em particular a ONU; a valorização dos direitos humanos.

Contudo, como nos foi possível verificar, recorrentemente, a Ordem Normativa internacional diverge da Ordem Empírica internacional. Se a primeira destaca o conjunto de princípios que norteiam a ordem internacional, a segunda reflecte de forma material o SI. Desta feita, pretendemos realçar a nova Ordem Empírica internacional de acordo com a sua distribuição de poder ou polaridade e em que medida se afasta da vertente normativa desta.

Assim sendo, por via da já mencionada implosão da URSS e da ausência de um concerto multilateral que definisse os princípios da nova ordem internacional, podemos verificar que tal conduziu ao aparecimento de um *império ocasional* dos EUA, em grande medida justificado pela derrocada do bloco que se lhe opunha e não por intermédio de acções norte-americanas que conduzissem a tal conquista.

Por outro lado, assistia-se ao debate característico da viragem do século a respeito da polaridade que se fazia verificar no SI, podendo-se dividir em três concepções: a

primeira que consubstanciava uma ordem multipolar, defendendo que os EUA não configuravam uma potência hegemónica após a implosão do império soviético, existindo outros poderes que se lhe poderiam contrabalançar, como por exemplo o Japão, a Alemanha recentemente reunificada e a China, particularmente num futuro próximo, onde não se poderia esquecer o impacto do Magreb por força da sua explosão demográfica, *fundamentalismo islâmico e integrismo messiânico* (Nogueira, 1992: 32).

A segunda assentava na defesa da existência de uma ordem unipolar onde a grande divergência consistia na durabilidade desta: uns defendiam que a ordem unipolar seria de curta duração dando lugar a uma ordem multipolar (Waltz, 2000); outros sustentavam que a estratégia unipolar dos EUA se estenderia no tempo, em grande medida devido à sua “hegemonia<sup>53</sup> benevolente”, assente na percepção dos Estados de que os EUA não são uma ameaça, pressupondo que os norte-americanos agiriam sempre de acordo com o quadro normativo das OI (Layne, 2006).

Em defesa rápida transitoriedade da ordem internacional, Waltz sustenta que o poder dominante possui demasiados gastos provocados pelas acções que exerce além-fronteiras, assim como, mesmo exibindo-se de forma temperada, os restantes Estados acabarão por encarar as suas acções como ameaças, gerando um dilema de segurança propício à criação de coligações momentâneas para se lhe opor (Waltz, 2000: 28).

Por outro lado, sustentando a segunda visão de unipolaridade, Christopher Layne defende que a grande estratégia dos EUA pós-guerra fria assentou na prevenção da ascensão de um concorrente e na manutenção da sua hegemonia, beneficiando do seu poder militar e económico e da inexistência de uma potência que se apresentasse capaz de os desafiar. A linha de acção dos EUA para manter a sua hegemonia assentava em dois conceitos por vezes divergentes: o primeiro pressupunha a manutenção do actual *status quo* de distribuição de poderes regionais, o que muitas vezes implicava uma estratégia *onshore*; o segundo presumia a expansão geopolítica e ideológica (Layne, 2006: 12-13).

---

<sup>53</sup> As principais características da hegemonia são: a supremacia militar e económica e de recursos; agir na defesa dos seus interesses; respeitar a uma ordem unipolar; vontade de impor ordem ao SI; mudança na Estrutura do SI de uma anarquia para uma hierarquia (Layne, 2006:11). Não obstante esta caracterização, não partilhamos da perspectiva de Christopher Layne quando este defende que a existência de uma hegemonia transforma o SI numa ordem hierárquica em substituição da ordem anárquica. Desta feita, segundo Kenneth Waltz, o principal predicado do SI é a anarquia internacional, que conduz a que as interacções entre as unidades que o compõem se baseiem no princípio de auto-ajuda. Mais, a forma como estas unidades se organizam no sistema, em nada o altera, nem, tampouco, aos seus princípios. Tal apenas aconteceria se se verificasse a existência de um governo mundial que substituísse a anarquia internacional (Waltz, 2000).

O grande problema destas concepções assenta na sua dissonância entre as mesmas, senão vejamos: se a estratégia *onshore* nos Estados Unidos no extremo oriente e mesmo na Europa ocidental pode ter efeitos apaziguadores – consequência do facto da sua “hegemonia benigna” representar “uma garantia essencial de estabilidade internacional” (Gaspar, 2003: 153) - não havendo poder militar actual que se lhe compare a sua presença no Mar da China e Estreito de Taiwan inibe as acções República Popular da China contra a República da China, da primeira contra o Japão, logrando manter este apenas com forças armadas defensivas em virtude do artigo 9.º da sua Constituição e refrear os ímpetus agressivos da República Popular Democrática de Coreia contra os seus vizinhos pró-ocidentais República da Coreia e Japão; já na Europa, por via da NATO, contando esta com os EUA como grande animador, mantém o seu principal objectivo intacto, não obstante as mudanças do seu conceito estratégico e áreas de actuação<sup>54</sup>, sendo este: *the russians out, the americans in and the germans down*. Todavia, ignorando a teoria dos limites, a expansão ideológica e geopolítica consubstanciada na inclusão dos domínios do malogrado império soviético na sua esfera de influência, acabou por fazer incitar o latente complexo de cerco da Rússia.

Mais, para atestar a vigência de uma unipolaridade internacional, devemos reportar-nos à conspexão de Carlos Gaspar no texto *A Guerra Fria Acabou Duas Vezes*. De acordo com o supracitado autor, o primeiro “fim” concerne ao término do regime bipolar e da competição estratégica entre as duas superpotências (Idem, 2003), dando origem a um período de percepção de benevolência hegemónica, que se verificou nos anos subsequentes ao fim da guerra fria, onde se assistiu a operações militares em vários pontos do globo (Somália, Balcãs, Médio Oriente), alicerçado em postulados como *o fim da História* e o triunfo total do demo-liberalismo.

Por outro lado, o 11 de Setembro, pressupôs uma “revisão do modelo de ordenamento internacional”, em grande medida pela legitimação, no plano interno, dos *Hawks* em relação ao *Doves* americanos, que se traduziu numa linha ofensiva em defesa da unipolaridade dos EUA (Ibidem, 2003), por força da guerra no Afeganistão (2002), no Iraque (2003), na definição do “eixo do mal” composto por Irão, Iraque e Coreia do Norte, de uma estratégia de guerra preventiva<sup>55</sup> e preemptiva<sup>56</sup>, que não apenas enfraqueceu a

---

<sup>54</sup> As operações fora de área da NATO ficaram estipuladas no seu Conceito Estratégico de 1999, por força da sua acção de prevenção de conflitos e gestão de crises.

<sup>55</sup> Guerra através da qual se procura eliminar a possibilidade de um ataque do Outro.

legitimidade dos EUA, em virtude de muitas das vezes procurar uma acção unilateral à revelia das instituições e do direito internacional, como os fragilizou, no sentido que Waltz sustentou, devido aos gastos inerentes a tais acções, sem dúvida exacerbados pela crise do *subprime* de 2007, que deixou antever que o domínio do poder económico e financeiro dos EUA não era tão evidente como no passado, podendo pensar-se no estabelecimento de outros polos de poder, que respeitavam a diferentes categorias deste, em outras partes do globo.

Tudo isto, permitiu a ascensão de novas e antigas potências regionais, como o caso da China e da Rússia que, tendo-se concentrado em processos de *economic prebalancing* ou aumento das suas capacidades económicas para no futuro se traduzirem num aumento das capacidades militares (Layne, 2006) - no caso chinês por força do seu grande crescimento económico, quanto aos russos devido à importância dos seus recursos energéticos – configuram hoje polos de atracção não democráticos, perfazendo uma liga de autocracias que a médio prazo, entrando em coligações ocasionais, poderão tentar contrabalançar o poder dos EUA (Kagan, 2009).

Mais, acreditando os norte-americanos que poderiam penetrar de forma inconsequente em zonas de influência russas, verificaram-se sucessivas derrotas neste contexto, agravando as tensões como a Rússia, tais foram os casos nos conflitos da Geórgia (2008), da Síria (2011) e da Ucrânia (2014), mantendo o Báltico em constante sobressalto.

Por outro lado, as acções do Ocidente, mais concretamente das coligações patrocinadas pelos norte-americanos que incidiram sobre o Próximo e Médio Oriente – e veremos o que acontecerá no caso do planalto central asiático num futuro a médio prazo - no final do século XX, inícios do século XXI que, devido ao malogro da Primavera Árabe (2010-2011), deixou terreno fértil à ascensão de grupos organizados de fundamentalistas islâmicos que, aproveitando os vazios de poder, têm deixado o Magreb e o Próximo e Médio Oriente a “ferro e sangue”.

Desta feita, o contexto internacional actual permite-nos induzir: primeiro que não existe uma verdadeira conversão da ordem unipolar em multipolar; segundo, ao contrário da década de 1990, início dos anos 2000, os factores de poder têm-se deslocado para outros pontos do globo, perfazendo novos polos de poder, sendo as balanças estabelecidas de acordo com várias componentes do poder (militar, económico, financeiro) (Moreira, 2013:

---

<sup>56</sup> Guerra que consiste no ataque após confirmação da existência de ameaças eminentes, procurando eliminá-las. A grande diferença em relação à guerra preventiva assenta na existência de evidências de ameaças.

37); terceiro, se por um lado ainda é notório o domínio militar por parte dos EUA, por outro já não se vislumbra tão efectivo o domínio destes em relações às restantes categorias de poder.

Assim sendo, em virtude de tudo o que procurámos evidenciar nas últimas linhas, podemos sustentar que a Ordem Empírica internacional se caracteriza não por uma unipolaridade ou que esta tenha dado origem a uma multipolaridade, mas sim a uma via média que compreende uma *uni-multipolaridade*: unipolar uma vez que nenhuma potência regional, sozinha ou em coligação, conseguir enfrentar militarmente os EUA, numa lógica de guerra convencional; multipolar devido à dispersão dos restantes factores do poder estatal pelo globo.

É, assim, neste contexto internacional em transformação, onde se verificam grandes convulsões nas fronteiras de segurança de Portugal, além da emergência de vários polos de poder económicos e financeiros que a PE portuguesa tem que actuar. Se no primeiro caso o futuro da acção exógena lusa estará muito dependente do impacto que poderá vir a ter a saída do RU da União, neste particular sobre a evolução da PCSD e no seu relacionamento com a NATO e com os EUA, no segundo importa demonstrar capacidades no sentido de diversificar mercados, captar investimento estrangeiro e promover a economia portuguesa, muito às expensas de uma *Diplomacia Económica*.

Paralelamente ao momento uni-multipolar que caracteriza a Ordem Empírica Internacional, que continua a traduzir um SI cujo principal predicado é a anarquia, traduzida num sistema de auto-ajuda, não obsta a que a nível sub-regional não possam existir hierarquias de poder. Hierarquias de poder estas que, em grande medida, surgem promovidas pelos EUA, por força das balanças de poder por eles produzidas (Layne, 2006).

Estas hierarquias regionais ou sub-regionais podem ser exprimidas em *Ilhas de Poder Global, Ilhéus e Quase Ilhéus* de acordo com a conspexção de Loureiro dos Santos, que define os Estados condutores dos movimentos regionais (Loureiro dos Santos, 2009). Não obstante o facto de no ocidente os EUA serem a principal potência, existem outros Estados ou OI que por força da sua ascensão no seio do seu bloco regional, poderão concorrer à liderança do mesmo. Falamos particularmente da Alemanha e da UE. Entendo que a última ainda não atingiu a derradeira etapa de integração económica: união económica total, nem uma total união política, consideraremos apenas a Alemanha para esta análise ao contexto sub-regional de Portugal.

Desta feita, entender o enquadramento sub-regional português passará, talvez, por perceber o que significa hoje a Alemanha. Atendendo primeiro às palavras de Franco Nogueira “desde Carlos Magno que o problema alemão tem sido o *problema europeu*. Direi mais: *o problema alemão é hoje o problema europeu por excelência*. De novo, como sempre, a Europa está perante o dilema multissecular: pela sua dimensão demográfica, pela sua situação no coração da Europa, pela sua capacidade como pela contribuição fundamental que tem dado à cultura e à ciência, os germanos têm uma vocação inerente para desempenhar um papel de chefia, de hegemonia no continente europeu; a Europa reconhece o facto; mas a Europa recusa-se a aceitar as consequências do facto” (Nogueira, 1992: 36). Isto é, não obstante a existência de um projecto de integração regional sujeito a normas e postulados normativos supranacionais, os problemas que a Europa e Portugal em particular terão que enfrentar assentam no entendimento histórico e geopolítico do poder e vocação alemã para o domínio, além do relacionamento desta com os povos eslavos. Neste sentido, a abordagem de Portugal seria sempre uma valorização maior da sua vertente tradicional-atlântica, alinhando com as potências periféricas ocidentais.

Por outro lado, como podemos acima observar, o CEDN classifica a Europa e não o Atlântico como a principal “a principal área geográfica de interesse estratégico nacional”, logo foi a partir deste preceito, assim como dos constrangimentos a nível endógeno que o processo de integração tem levantado, particularmente a nível do acervo normativo, que Portugal define as acções da sua PE. No mesmo contexto, “a dupla crise, económico-financeira e de integração, resultou não só no reforço do poder alemão e na afirmação da sua hegemonia como o colocou no centro das renascidas políticas dos alinhamentos europeus” (Sá, 2015: 67).

Contabilizada a ascendência alemã sobre os restantes países europeus e verificando-se a tentativa da França em procurar colar-se aos posicionamentos germânicos em vez de os confrontar, pois desta forma conseguem influenciar as políticas, além de os *payoffs* de enfrentar a Alemanha não compensarem os ganhos relativos de com esta cooperar; a ineficiência de um “bloco ibérico” cujo único resultado seria a perda de voz e consequente autonomia de Portugal; a parca eficiência da “aliança dos fracos” que contrabalançasse o poder germânico; a dificuldade quer pelas restrições jurídicas e económicas de pertença à UE em avançar para uma aliança extra-europeia, americana ou lusófona, restaria, então, a Portugal, no sentido de retirar o melhor partido da conjuntura e valorização estratégia, um alinhamento com a potência que detém a hegemonia sub-regional, neste caso a Alemanha (Idem, 2015).



Esta posição de Tiago Moreira de Sá sobre o qual deve ser o alinhamento do governo português encontra sustentáculo nas visões de Ikenberry, que por sua vez defende que as hegemonias são “benevolentes” quando se verifica o efeito das *binding institutions* e o *self restrain* da potência liberal dominante, assim como pelo não se constituírem coligações para a confrontar, podendo esta ser confiável ao ponto de conduzir as médias e pequenas potências a um fenómeno de *bandwagoning*, ou seja, “a opção tomada por um Estado mais fraco de se aliar a um Estado mais forte em alternativa a tê-lo como adversário”, de forma a “garantir a melhor posição relativa possível correspondente a um maior favorecimento daquela [potência hegemónica]” (Ibidem, 2015: 28).

O engajamento da Alemanha actual nas concepções de Ikenberry, merecendo esta o epíteto de “hegemonia benevolente” acontece, de acordo com Tiago Moreira de Sá devido ao facto desta se encontrar duplamente contida militarmente pela sua presença na NATO e politicamente pela sua inserção e comprometimento com a UE, onde por força dos mecanismos institucionais europeus se vê “obrigada a partilhar o seu poder internacional com o dos Estados-membros no contexto do processo de tomada de decisão comunitário, mas sofre ainda, através deste, a influência desses outros Estados na definição da sua política interna, uma vez que as norma comunitárias têm aplicação interna e sobrepõem-se ao direito doméstico” (Ibidem, 2015: 33).

Assim sendo, de acordo com supracitado autor, verificando-se a “hegemonia benigna” da Alemanha e o seu comprometimento com o projecto europeu e seu acervo normativo, deve Portugal alinhar-se com esta, devendo evitar-se uma subordinação pela presença em coligações que “privilegiem uma deslocação da Europa para o Atlântico, sem contudo porem em causa a posição de preponderância dos alemães”, além de que este alinhamento não pode significar “seguidismo” às posições alemãs, mas antes uma “estratégia clara em que esse alinhamento sirva para influenciar a política alemã de uma forma a beneficiar o interesse nacional português” (Ibidem, 2015: 72).

Desta feita, esta seria, em grande medida, a posição assumida pelo XIX Governo Constitucional (2011-2015) no que respeitou à sua política europeia na vigência do memorando de entendimento. Todavia, embora esta solução de posicionamento defendida por Tiago Moreira de Sá pareça apresentar-se, no plano teórico, como uma medida favorável, no plano prático levantam-se duas questões: a primeira prende-se com a exogeneidade de Portugal, que o conduz a ficar exposto aos ditames e conflitos externos; a segunda respeita ao acentuado grau de exiguidade, que de acordo com Adriano Moreira, se converteu em protectorado durante o período de ajustamento económico e financeiro

(Moreira, 2013), e à forma como, por força desta circunstância, o alinhamento português com a Alemanha não resultou mais do que uma inevitabilidade das circunstâncias e menos de uma estratégia delineada e seguida pelo governo português.

Em suma, o contexto internacional que Portugal enfrenta pode traduzir a nível sistémico numa uni-multipolaridade, com primazia norte-americana na componente militar a distribuição das restantes componentes de poder por várias regiões do globo ou Estados como: a China, a Rússia, a Índia, o Japão, entre outros. Já a nível sub-regional verificamos um quadro de hegemonia alemã no contexto da integração europeia.

#### **1.2.4. FACTORES PERCEPTIVOS E IDEOLÓGICOS DO DECISOR POLÍTICO**

Em virtude de tudo o que temos vindo a enunciar, o que importa para a APE não é apenas o que todos estes factores representam mas a forma como todos interagem, juntando a componente psicológica das percepções e ideologia. Daí a grande importância dos Modelos de Análise em PE.

Assim sendo, Margeret e Harold Sprout foram os primeiros a debruçarem-se sobre a problemática do meio operacional, ou seja, o ambiente que “inclui todos os factores aos quais se podem ligar as actividades que envolvem a unidade. Inclui objectivos tangíveis, humanos ou não, e todos os padrões sociais na sua complexidade. É a soma dos objectos físicos e padrões sociais”; e do “ambiente psicológico de um decisor [imagem ou percepção do ambiente] [que] pode ou não corresponder ao ambiente operacional [onde as decisões são aplicadas]. Todavia, numa decisão política o que importa é como o político imagina o ambiente, não o que ele é de verdade”. E deixam ainda o aviso: “quanto mais subimos na hierarquia do poder mais impressionante é a longitude de exequibilidade do meio operacional onde as decisões são executadas” (Sprout & Sprout, 1957: 311, 318, 321).

Desta feita, dentro desta corrente de pensamento evidenciada pelos Sprout, quando nos focamos na problemática da APE é ainda pertinente considerar o papel dos líderes políticos no processo de formulação e decisão da PE. Este nível de análise individual permite-nos ter uma outra visão dos fenómenos desde logo através do caleidoscópio que representa as mentes dos decisores. Como tal, para Raquel Freire: “os líderes [...] moldam o modo como é feita a política externa e o consequente comportamento dos Estados na

política internacional”. Esta capacidade de influenciar a decisão advém de uma racionalidade instrumental, que constitui uma visão mais limitada da racionalidade procedimental, e assenta nas preferências dos indivíduos. Todavia, a importância dos líderes não deixa de ser uma perspectiva minoritária pois, “os líderes não controlam completamente uma situação, e a sua influência é severamente circunscrita. Assim, a personalidade e as preferências políticas pessoais não determinam de forma directa a PE” (Freire, 2011: 30-31).

Ainda que assumam uma importância relativa, o papel dos líderes<sup>57</sup> e os processos cognitivos que ajudam a determinar as decisões são elementos a considerar. Começando, desde logo, pelas percepções que o decisor possui a respeito do mundo, do ambiente operacional e dos seus adversários. Já referimos acima que a problemática da racionalidade não é uma questão absoluta e deve ser complementada por outros modelos, isto acontece não só por vários constrangimentos circunstanciais, mas também devido à *bounded rationality*, ou racionalidade limitada do ser humano no momento de processar as informações<sup>58</sup>. Por muito que tentemos proceder as escolhas racionais, no sentido de maximizar os ganhos, qualquer actividade que façamos envolve igualmente um certo grau de irracionalidade.

Em virtude do sustentado no parágrafo anterior, Robert Jervis debruça-se sobre esta problemática distinguindo o que é racional do que se crê irracional: “por racional refiro-me às formas de interpretar factos conforme com as regras geralmente aceites para retirar inferências. Por oposição, métodos irracionais e influências violam estas regras de «método científico» e seriam rejeitados pela pessoa se este estivesse ciente dos estar a empregar”. Estes métodos irracionais são atalhos mentais utilizados pelas pessoas no sentido de melhor perceberem o mundo e a sua complexidade. Esta “consistência irracional” pode ter consequências negativas, uma vez que os decisores não ponderam devidamente os *trade-offs* envolvidos (Jervis, 1976: 119-141).

Paralelamente, podemos afirmar que existe uma vasta lista de instrumentos cognitivos a que recorreremos para proceder a escolhas e tomar decisões. Quando imbuído de formular uma decisão, um líder recorre muitas vezes ao seu *sistema de crenças* e produz

---

<sup>57</sup> Stephen Benedict Dyson possui um trabalho, que consideramos relevante, a respeito da influência da personalidade na PE através da análise do papel de Tony Blair na decisão da entrada do RU na Guerra do Iraque em 2003. Para mais investigação ver: Cf.: Dyson, S. B., 2006. Personality and Foreign Policy: Tony. *Foreign Policy Analysis*, [SI] Julho, Volume II, pp. 289-306.

<sup>58</sup> Por “processamento de informação” entendemos: “a superabundância de actividades, formadas individual e colectivamente, através das quais os decisores lutam para um entendimento mais sofisticado e preciso das suas vidas sociais, políticas e meio físico” (Vertzberger, 1990:8).

*esquemas* mentais, que mais não são do que processos cognitivos estruturados que ajudam a simplificar informações. As *crenças* são abstrações compostas pelo mundo físico, social e pessoal, podendo abarcar princípios filosóficos, estereótipos ou formas designadas para atingir objectivos estando estruturadas “como anéis concêntricos, de crenças e opiniões mais centrais ou mais periféricas” (Larson, 1994: 18-19) associando-se umas às outras (ex: liberdade e igualdade). Podemos considerar que existe uma correlação entre as crenças dos decisores e a sua vontade ou predisposição para agir. Desta feita, conhecer a fundo a primeira permite condicionar a segunda. Vejamos: na antecâmara da II GM nem o Reino Unido (RU) nem a França acreditavam, verdadeiramente, que a Alemanha estaria disposta a provocar um novo conflito. Contudo, apesar de todas as ameaças às sucessivas violações de Versalles pelos germânicos, as intimações franco-britânicas nunca foram cumpridas. Britânicos e franceses possuíam crenças erradas em relação às intenções nazis o que redundou no fracasso das diligências dos primeiros e no desencadear de uma nova guerra em grande escala pelos segundos.

Retomando o nosso ponto de análise, os *esquemas* “são estruturas cognitivas que representam o conhecimento acerca de um conceito ou tipo de estímulos, incluindo os seus atributos e a relação entre estes”. É uma abstracção com base nas experiências de um sujeito em vez de uma definição simples de várias coisas; permite ao indivíduo agrupar, confrontar ideias e opiniões geradas através de novas informações e, por sua vez, produzir inferências. Mais, ajudam a perceber as tomadas de decisão de um líder, assim como possíveis erros na aplicação das políticas (Idem, 1994).

Face ao disposto nos parágrafos anteriores, quer os sistemas de *crenças* quer os de *esquemas* são consequência do fenómeno de aprendizagem, bem como da informação disponibilizada e percebida. A aprendizagem – não apenas escolar mas circunstancial – pode ser efectuada através de lições retiradas da História ou de acontecimentos que marcaram o processo de formação do líder. São muito úteis para, juntamente com as crenças, formular analogias em situação. Todavia, tais atalhos acarretam riscos, desde logo porque comumente se cai no erro de desvalorizar certo tipo de informação que conflitue com experiências passadas e/ou com o sistema de *crenças*, pois de forma não deliberada se presta mais atenção ao “que” se passou ao invés do “por quê” que se passou desta ou daquela forma. Ao mesmo tempo, pode-se, ainda, incorrer em situações menos vantajosas, porque a análise é feita de forma pouco cuidada, e muitas vezes serve apenas como justificação para objectivos a curto prazo (Jervis, 1976).

No fundo, tona-se vital para um líder procurar ter uma percepção o mais real possível dos acontecimentos e contextos e temperá-la com informação bem processada<sup>59</sup>, evitando cair em armadilhas como a “dissonância cognitiva”<sup>60</sup> e procurar ver o mundo da mesma forma que o Outro. Igualmente, um líder deve evitar menosprezar a informação quer pela sua ambiguidade, quer pela sua suposta oposição a crenças previamente estabelecidas e ainda ser muito cauteloso com as analogias que poderão conduzir a *misperceptions*<sup>61</sup> (Idem, 1976; Vertzberger, 1990; Mintz, 2010).

O último tópico, nesta parte do nosso trabalho, incide sobre a importância das ideias na formulação da PE. De acordo com Judith Goldstein e Robert Keohane: “as ideias ajudam a organizar o mundo. Ordenando o mundo, as ideias podem moldar agendas, que podem ajustar resultados. Na medida em que as ideias colocam vendas nas pessoas, reduzindo o número de possíveis alternativas, elas funcionam como agentes invisíveis, não apenas por tornar as acções em certos tipos de linhas directoras [de pensamento] [...] mas também para obscurecer outras linhas da visão do agente”. Estas ideias vêm ajudar a clarificar princípios e concepções mas também para coordenar o comportamento do indivíduo. Em suma “quando percebemos a política como uma arena na qual os actores enfrentam incertezas contínuas sobre os seus interesses e como maximizá-los, a necessidade das ideias actuarem como *road maps* parece aparente. As ideias servem o propósito de guiar os comportamentos sob condições de incerteza por estipularem padrões causais ou por fornecerem motivações éticas e morais convincentes para a acção” (Goldstein & Keohane, 1993: 298-302). Devemos notar que estas ideias tanto se encontram

---

<sup>59</sup> O processo cognitivo de processamento é complexo e exaustivo, consistindo na permanente avaliação de um estímulo e conseqüente discernimento sobre o seu carácter (se é informativo ou não) relevante ou não, importante ou não e por fim analisado; caso todos os parâmetros sejam afirmativos, parte-se para a acção. É ainda possível guardar a informação para futuro ou ignorar. Todavia, a racionalidade limitada do ser humano condiciona este processo. Mais, comente-se muitos erros pois existe informação que deveria ter sido ignorada que não foi e outra que deveria ter sido considerada mas acabou excluída. Outros fenómenos como a multiplicidade de actores, o acesso à tecnologia e as tentativas de engano são barreiras difíceis de transpor no processo cognitivo do decisor (Vertzberger, 1990).

<sup>60</sup> Dissonância/Inconsistência Cognitiva significa dizer que “dois elementos estão numa relação dissonante se, considerando estes dois sozinhos, o reverso de um elemento derivasse do outro.” (Jervis, 1976: 382). Por outras palavras, estamos perante esta situação quando uma política adoptada não cumpre o seu propósito pois ou não era viável ou era contraproducente. Imagine-se os seguintes exemplos: os europeus não gostam de baseball; os americanos pretendem estreitar laços com os europeus e para tal resolvem promover jogos de baseball em solo europeu. Ou então: Portugal procura melhorar as suas relações económicas com a República Popular da China e convoca uma reunião com empresários chineses; na apresentação da mesma refere-se ao Estado chinês como “República da China”. Para mais pesquisa sobre esta matéria ver: Cf.: Jervis, R., 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press; Mintz, A. D. J., 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>61</sup> Ocorre-se em *misperception* devido a uma discrepância na correlação entre o ambiente real e o ambiente psicológico. Os dois ambientes são como dois círculos que delimitam as opções de comportamento (Vertzberger, 1990).

ao serviço das elites políticas como dão suporte à força e desejo das massas, como nas revoluções da Europa de Leste durante o período soviético.

Mais, as ideias não são fenómenos alheados de interesse; bem pelo contrário, podem ser considerados em conjunto, pois já não é possível, num mundo dominado por tecnologias de informação em sociedades democratizadas, perceber a política apenas através do interesse ou poder; as ideias são uma “máscara” que encobre os desígnios das de um actor político e das nações<sup>62</sup>.

Desta feita, quando nos referimos às percepções e às ideias como elementos que afectam a tomada de decisão em PE, podemos considerar a visão dos Sprout: o que importa no processo de decisão é a forma como o decisor percepção o meio (Sprout & Sprout, 1957). Já no que respeita aos resultados operacionais o que conta é a realidade das coisas tal qual são e não o que o decisor imagina.

Depois de considerados os fundamentos teóricos que sustentam a análise aos factores perceptivos e ideológicos das lideranças políticas que contribuem para influenciar uma tomada de decisão em PE, procuraremos apresentar, nas seguintes linhas, as imagens e percepções detidas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros do XIX Governo Constitucional (2011-2015) Doutor Rui Machete, que desempenhou funções de 24 de Julho de 2013 até à queda do XX Governo Constitucional (2015), a respeito das matérias tratadas neste Modelo de Análise: Interesse Nacional, factores internos e externos, além de alguns temas que consideramos relevantes - que serão abordadas mais à frente neste trabalho - e que concorrem para o objectivo de entendermos a importância e o alcance das relações bilaterais portuguesas, assim como a relevância de instrumentos da PE como a *Diplomacia Económica* e os Actos Internacionais bilaterais.

Assim sendo, começando pelas temáticas constantes no Modelo de Análise, Rui Machete entende que o Interesse Nacional “em última análise obedece à velha definição daquilo que é considerado de interesse fundamental para a sobrevivência, em condições aceitáveis, de uma unidade política<sup>63</sup>”, ou seja, percepção muito próxima do que é advogado nas teorias realistas das RI, para as quais o Interesse Nacional do Estado *ultima ratio* reside no conjunto de acções e reacções lhe permitem sobreviver no SI.

Por outro lado, quando instado a pronunciar-se sobre os factores internos a serem ponderados e que influenciam a tomada de decisão em PE, em particular no que respeita às

---

<sup>62</sup> A título de exemplo recorde-se a explicação dos EUA aquando da intervenção no Iraque em 2003: levar a democracia ao Médio Oriente.

<sup>63</sup> Cf.: Machete, R., 2016. *Bilateralismo e Multilateralismo na Política Externa Portuguesa* [Entrevista]. [27 de Julho de 2016]. Disponível em Anexo.

capacidades económicas, o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros tem a convicção de que “Portugal embora tenha beneficiado, a meu ver, significativamente da sua participação como membro da União Europeia, é um país que em cotejo com os países da União Europeia se encontra ainda num estado de crescimento económico, de nível e Produto Interno Bruto e de capacidade de importação e exportação relativamente a esses países numa posição inferior, e portanto isso significa que nós temos que ter uma política de captação de investimento estrangeiro e uma política de exportações que necessita de crescer e de se desenvolver e para isso há condições prévias que são necessárias - embora estas divisões sejam um bocadinho artificiais porque tudo está, naturalmente, interactivo – e que significa, por exemplo, que a educação, a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico são extremamente importantes – como também são importantes a outro nível o problema das leis do trabalho, o problema do tipo de funcionamento das organizações sindicais, da competitividade porque os preços são altamente influenciados por isso – e portanto há muito trabalho a realizar e nós não estamos no topo da tabela<sup>64,65</sup>.

O depoimento supracitado apresenta-se em linha com as disposições por nós avançadas neste Modelo de Análise, desde logo a percepção que Rui Machete tem dos factores internos portugueses, em particular das capacidades económicas de Portugal e da sua conjuntura comercial externa podemos depreender que o país ainda tem um longo caminho a percorrer para poder ombrear com os resultados apresentados pelos seus parceiros europeus – nas devidas proporções - sobre estas temáticas. Mais, que o desempenho exógeno de Portugal sobre questões respeitantes ao seu comércio externo depende da boa correlação entre a sua acção externa e políticas macroeconómicas capazes de gerarem externalidades positivas passíveis de fazer crescer ainda mais a economia nacional. Paralelamente, destaque-se a relevância atribuída à necessidade de captação de investimento e uma política de exportações que, sabendo que se encontram condicionadas

---

<sup>64</sup> Por “tabela” Rui Machete refere-se às tabelas/classificações em matéria de exportações, de captação de investimento estrangeiro, de PIB e de produtividade. Quanto à primeira, as exportações passaram de 35,0% para 41,3% do PIB, ocupando a 21ª posição entre os 28 membros da UE. Relativamente à segunda tabela, Portugal registou um volume de investimento exterior no país em 2011 de cerca de 7.116 Milhões de Euros contra os -1.207 Milhões de Euros em 2015, ocupando a 27ª posição da UE a 28. Já no que concerne à evolução do PIB, Portugal apresentou um valor em 2011 de 176.166,6 Milhões de Euros e de 179.409,6 Milhões de Euros em 2015, situando-se na 13ª posição entre os 28 países da UE. Por fim, no que respeita à produtividade do trabalho por hora trabalhada, Portugal registou em 2011 um valor de 19,8 Euros por hora de trabalho, já em 2015 verificou-se um valor de 21,0 Euros por hora de trabalho, quedando-se pela 18ª posição entre os seus 28 parceiros da União (Pordata, 2016).

<sup>65</sup> Cf.: Machete, R., 2016. *Bilateralismo e Multilateralismo na Política Externa Portuguesa* [Entrevista]. [27 de Julho de 2016]. Disponível em Anexo.

pelo acervo normativo da UE, podem ser alvo de influência indirecta por parte do Estado por intermédio da *Diplomacia Económica*.

Já no que concerne aos factores exógenos enquanto condicionantes da PE, encontramos a montante o papel das diversas fronteiras portuguesas. Neste capítulo questionámos Rui Machete sobre quais seriam as fronteiras *políticas, de segurança, económicas e marítimas*, ao que nos retorquiu que “as fronteiras existem, e em primeiro lugar as naturais, que influenciam enormemente a sua [do Estado] capacidade económica em termos das exportações, importações e investimento directo estrangeiro. Por exemplo se Portugal dedicar maior atenção aos transportes marítimos e se a política mundial, em matéria de transportes marítimos, pode ter vantagens muito grandes ou pode sofrer com isso, onde o exemplo do Canal do Panamá nos forneceu condições óbvias para o desenvolvimento que noutras alturas não tínhamos<sup>66</sup>”.

Assim, no que respeita à primeira fronteira supracitada refere que “há várias *fronteiras políticas*, mas a primeira *fronteira política* é a da União Europeia, mas mesmo dentro da União Europeia continuam a existir algumas fronteiras [estatais], e com a Espanha há algumas fronteiras, designadamente em matéria económica: a política económica espanhola não é igual à nossa e isso é indicado pelas circunstâncias de que o governo português manda em território português e o governo espanhol manda da fronteira portuguesa até à fronteira francesa, portanto é óbvio que isso [*fronteiras políticas*] existe”.

Por outro lado, quando solicitado a desenvolver a afirmação de que a primeira *fronteira política* de Portugal é a União Europeia, o ex-Ministro retorquiu-nos que “essas coisas não são absolutas. Há uma coisa que é óbvia: as competências que ainda cabem aos governos, em situações de crise isso é particularmente nítido: em questões de segurança, por exemplo, de protecção dos cidadãos, continua a ser de enorme importância e a competência dos Estados mede-se, limita-se, nas suas fronteiras. Obviamente isso [*fronteira política*] tem importância. [...] Uma grande parte do que respeita à competência dos Estados tem fronteiras [isto é] a *fronteira política* delimita as competências dos Estados”. Assim sendo, enquanto houver competências políticas dos Estados existem *fronteiras políticas*, o mesmo é afirmar que enquanto existirem *fronteiras políticas* existirão Estados.

Quanto às *fronteiras de segurança* portuguesa “podemos considerar que os problemas que se passam no Magreb importam muito mais à nossa segurança do que os

---

<sup>66</sup> Idem, 2016.



problemas que se passam na Etiópia e nesse sentido peculiar é [uma *fronteira de segurança* para Portugal]” embora deve-se ter em atenção que “estas coisas não se podem delinear sem considerar as coisas muito em concreto”. Não obstante esta situação, quando questionado sobre se poderíamos considerar a Turquia, enquanto membro da NATO, como uma *fronteira de segurança* de Portugal, a esta observação anuiu Rui Machete.

Já no que concerne à *fronteira económica* considera, o nosso entrevistado, que o que deve ser ponderado nestas temáticas são as “barreiras que se opõe às exportações ou às facilidades que se dão às importações ou de possibilidades de cooperação em matéria de empreendimentos internacionais ou de cooperações internacionais, o que significa que há problemas que resultam de uns estarem de um lado da fronteira e outros do outro lado da fronteira e [que esta] acaba por ser a fronteira onde actuam, devendo-se considerar as coisas em concreto, sendo muito difícil fazerem-se teorias gerais sobre esta matéria<sup>67</sup>”. Desta feita, apresentando uma visão mais material da concepção de *fronteira económica*, pese embora reconheça sempre a dificuldade na sua definição, a sua perspectiva encontra-se mais distante da conspeção por nós apresentada neste Modelo de Análise de que a *fronteira económica* de um Estado reside nos seus interesses, sendo que no caso particular de Portugal, limitado pela integração europeia e pelo acervo normativo dela resultante, a sua *fronteira económica* pode representar o espaço geopolítico e geoeconómico da União.

Já no que respeita à *fronteira marítima* portuguesa, é taxativo em apontar para a Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar, incluindo aqui também a problemática da Plataforma Continental, posicionamento este também por nós assumido e retratado acima neste subcapítulo<sup>68</sup>.

Evoluindo na caracterização dos factores externo que condicionam a PE de um Estado através da percepção do ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros relativamente ao papel desempenhado pelas alianças, Rui Machete sustenta que “a sua importância é óbvia para um país pequeno num mundo globalizado em que há diversos grupos. Portugal sempre teve a sua autonomia como resultado, durante muito tempo, do equilíbrio da balança de poderes entre as potências continentais e a potência marítima, a Inglaterra, sendo a aliança que lhe permitiu [assegurar a autonomia] e quando foi da questão do nacional-socialismo [II GM] beneficiamos do apoio da Espanha para evitar uma invasão militar, além de que as relações luso-americanas também se encontram ligadas a esse

---

<sup>67</sup> Ibidem, 2016.

<sup>68</sup> Ibidem, 2016.

aspecto. Portugal, como todos os Estados, precisa de alianças<sup>69</sup>”. Quanto à PCSD, acredita que neste momento na Europa não há condições para que esta se verifique e “mesmo que houvesse essas condições, uma vez mais, teriam que ser fortemente acauteladas, embora a nossa posição, aí, tivesse muito mais probabilidades de ganhar do que perder [Atlantismo vs. PCSD continental]. Mas algumas coisas ganharíamos em matéria de segurança<sup>70</sup>”.

Desta feita, denotamos no testemunho apresentado a respeito das alianças dois tópicos principais que têm que ser relevados: o primeiro remete para a necessidade histórica de Portugal em estabelecer alianças no sentido de garantir a autonomia; o segundo aponta-nos para uma certa cautela relativamente à hipótese de uma PCSD continentalizada, que poderia afastar a UE, e por consequência, Portugal da sua componente atlantista próxima da Aliança Atlântica.

Relativamente à polaridade da NOI, Rui Machete entende que “nada é estático, tudo está a mexer. Daqui a alguns anos deixaremos de ter uma superpotência – que aliás tem perdido algumas capacidades – havendo Estados que são superpotências emergentes como é caso da China, mais remotamente a Índia e ainda mais remoto, o Brasil<sup>71</sup>”. Acredita, no entanto que a ordem internacional se está a desenhar no sentido de uma uni-multipolaridade com o predomínio americano e o surgimento de outras potências a nível regional como a China e a própria Rússia que no futuro poderão contrabalançar o primeiro.

Assim, podemos concluir a partir da construção deste Modelo de Análise, que versa sobre: o interesse nacional; condicionantes internas; condicionantes externas; factores perceptivos e ideológicos do decisor, em primeiro lugar as premissas expressas no CEDN de 2013 relativamente aos *interesses nacionais* que Portugal pretende ver assegurados, seja através do relacionamento bilateral ou multilateral, e que configuram uma condicionante a montante do PDPE. Em segundo lugar o relevo dos factores internos, em particular a componente económico-comercial, que nos permitem antever a circunstância endógena portuguesa, mais concretamente, no momento de entrada em funções do XIX GC (2011-2015). Em terceiro lugar, a importância do contexto exógeno de Portugal que representa os *inputs* que o Estado português recebe do exterior e em correlação com os supramencionados factores internos procurará responder através da sua PE. Por fim, os factores perceptivos e ideológicos do decisor sendo, no caso concreto da nossa análise, o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros do XIX GC (2011-2015), Rui Machete, que

---

<sup>69</sup> Ibidem, 2016.

<sup>70</sup> Ibidem, 2016.

<sup>71</sup> Ibidem, 2016.

contribuem para melhor percepcionarmos as visões que o antigo governante tinha dos vários desafios e circunstâncias em que Portugal se encontrava inserido, sendo estas imagens uma condicionante da tomada de decisão em PE. Este Modelo de Análise pretende-se constituir como uma plataforma teórica que nos permita compreender as iniciativas de acção externa de Portugal, seja por força do bilateralismo, ou por intermédio do multilateralismo, em particular, no âmbito da nossa dissertação, pela via bilateral consubstanciada na *Diplomacia Económica*.

## CAPÍTULO II

### A PREPONDERÂNCIA DO BILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

*«Em matéria de política internacional, há que repeti-lo, o que parece - não é.»*

Franco Nogueira, 2000 In «*Juízo Final*»

Neste capítulo propomo-nos fazer referência, de forma sintetizada, ao que consideramos serem os aspectos mais relevantes da PE portuguesa desde o momento da formação de Portugal como actor independente até à I GM, destacando durante este período a preponderância assumida pelo bilateralismo nas relações exógenas de Portugal. Deste modo, a presente componente do nosso trabalho pressupõe incidir sobre importância da História, História da PE portuguesa e História Diplomática, não apenas como relato do passado, mas também, na linha de Franco Nogueira, como factor incontornável para a compreensão dos fenómenos a que assistimos no presente, assim como fio condutor dos interesses permanentes do país (Nogueira *a*, 2000). Mais, ao longo do presente capítulo procuraremos aplicar o mais possível as premissas dispostas no nosso Modelo de Análise, em particular, a correlação entre os factores internos e os externos para aferirmos a tradicional importância da acção bilateral da PE portuguesa.

Assim sendo, inspirados na perspectiva de Severiano Teixeira (Teixeira, 2011: 279-286), podemos dividir a vida política nacional, em relação ao seu posicionamento externo, em três períodos que convencionámos chamar de: Peninsular, Imperial e Europeu<sup>72</sup>.

Desta feita, o primeiro reflecte a posição portuguesa desde o momento da sua formação como unidade política, profundamente marcada pela reconquista aos almorávidas; procura de afirmação política junto do poder papal de forma a dirimir o peso das forças exógenas emanadas dos restantes Reinos presentes na península que, paulatinamente, se viriam a tornar cada vez mais centripetas. Duraria, portanto, até ao início do período dos Descobrimentos, sem que nunca tais condicionantes se dissipassem ao longo da História do país.

O segundo momento tem início, conforme o nome indica, pela afirmação de Portugal como potência colonial e atlantista. Profundamente limitado em termos geográficos, em virtude de acordos celebrados e pelo peso da massa crítica – população mais extensão territorial - do seu vizinho castelhano<sup>73</sup> a posição dos governos portugueses recaiu na saída da península e expansão colonial: primeiro com conquista de praças no Norte da África; depois África Ocidental; África Central; África de Oriental; Este, Sul e Sudeste Asiático; América do Sul, entre outras possessões conseguidas<sup>74</sup>. Este período caracterizar-se-ia por uma maior liberdade de acção de Portugal no plano externo, pese

---

<sup>72</sup> O epílogo do período Imperial será abordado no Capítulo III, enquanto a análise ao período Europeu constará dos III e IV Capítulos desta dissertação.

<sup>73</sup> De castelhano a espanhol a partir da data de 2 de Janeiro de 1492.

<sup>74</sup> Seguimos a classificação oficial da ONU em matéria de divisão regional do mundo, podendo ser consultada em: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

embora limitado pela sua quase sempre presente exogeneidade, em especial no que concerne ao panorama europeu. Assiste-se, assim, a um assumir de preponderância do peso da aliança com a Inglaterra como contrapeso às ambições e potência da Espanha – e aos tácitos ou celebrados “Pactos de Família” - desta feita em detrimento da inicial opção pelo Papa. Encontraria este período o seu epílogo a 25 de Abril de 1974 aquando de um golpe militar e conseqüente revolução que conduziu a uma política de descolonização de um império que teve a duração de quinhentos e sessenta anos (1415-1975)<sup>75</sup>, após a qual, a partir de 25 de Novembro de 1975 se inicia uma marcha de aproximação à Europa comunitária, a uma democracia de inspiração ocidental.

Entramos, pois, no mais recente momento da vida política nacional que se traduz na “Opção Europeia”, mais concretamente, na aproximação política e económica à Europa Continental, inserindo-se na Europa das Comunidades e, posteriormente, na União Europeia. Opção em ruptura total com o passado. Através desta, é possível notar não apenas o depósito das expectativas do povo português num franco desenvolvimento económico e estabilização política, mas também o excessivo pendor concedido à UE na política do país, situação que conduz Adriano Moreira a afirmar serem necessárias *janelas de liberdade* (Moreira, 2013). Contudo, não obstante a importância deste período, optámos por abordá-lo noutra capítulo desta dissertação.

Em linha com os parágrafos anteriores, podemos afirmar que, por ventura, ao longo da quase nono-centenária História de Portugal, aproximando devidamente os períodos, e procurando desviarmo-nos de comparações que redundem em anacronismos, o traço mais evidente da sua PE, passível de ser verificado, é-nos referido por muitos autores contemporâneos como Adriano Moreira, sendo concretamente o facto de Portugal, desde que se constituiu como um reino autónomo, necessitar de uma “bengala” externa que lhe permitisse assegurar a sua existência. Referimo-nos, assim, em primeiro lugar à influência dos Papas, à aliança com a Inglaterra e, na actualidade, à UE (Idem, 2013: 105).

---

<sup>75</sup> Todavia, admitimos a possibilidade de se considerar que o Império português terminou em 2002 após a independência de Timor-Leste.

## 2.1. PERÍODO PENINSULAR: 1143-1415

### 2.1.1. A DIPLOMACIA DA FORMAÇÃO E RECONHECIMENTO DO REINO

A política que se poderia assimilar a uma PE no período de formação de Portugal, inicia-se despoletada por uma dupla conjugação de factores exógenos e endógenos. Quanto aos exteriores, o mais importante é traduzido na morte do Rei de Leão e Castela Afonso VI, *Totius Hispaniae Imperatore*, que originou várias disputas sucessórias e que haveriam de criar um clima de rebelião entre a nobreza portugalense contra as pretensões galegas. Os cismas então existentes no seio da monarquia leonesa permitiram a D. Afonso Henriques prosseguir com uma política de autonomia política do condado Portucalense (Vasconcelos e Sousa, 2012: 20-30).

No que concerne aos factores internos podemos destacar a formação de dois partidos: um pro-galaico, representado por D. Teresa, filha de Afonso VI e viúva do conde D. Henrique (falecido a 1112), e pelo seu conselheiro D. Fernão Peres de Trava, que almejavam uma aproximação ao reino da Galiza; um partido proto-português encabeçado por D. Afonso Henriques, filho de D. Teresa, suportado por barões rivais aos da Galiza, pelos bispos “portugueses” que visavam independência das dioceses leonesas, pelas gentes das orlas marítimas que queriam ver afirmados os seus interesses comerciais (Idem, 1998: 63-64). A contenda foi resolvida, rezam as crónicas mais recentes, através de uma justa, em São Mamede em 1128, entre as partes, resultando na vitória do partido proto-português, onde os derrotados seguiram para a Galiza com ulterior protesto do então Rei Afonso VII face à situação. Diminuída mas não findada, as forças centrípetas de Leão continuariam a exercer a sua pressão, dificultando a acção independentista do primo portugalense.

A partir de 1128, D. Afonso Henriques (1109-1185) direccionou a sua política para três vectores: o reconhecimento da independência; estabelecimento de acordos com o rei Afonso VII no sentido de assegurar a fronteira a Norte<sup>76</sup>; reconquista de território ao inimigo sarraceno, não apenas como medida expansiva dos seus domínios mas também para justificar ao Santo Padre os serviços do futuro Reino de Portugal à causa da cristandade.

---

<sup>76</sup> Combateram, então, os exércitos proto-portugueses no Alto-Minho e Tui as forças de Castela-Leão, onde também se destacou o bafordo de Valdevez, em 1137. No mesmo ano estabelece-se a “paz de Tui”, na qual Afonso Henriques promete “fidelidade, segurança e auxílio contra os inimigos” (Saraiva, 1998: 62).

Desta feita, D. Afonso Henriques desenvolve contactos externos com a Santa Sé<sup>77</sup> no sentido de obter o reconhecimento do Reino de Portugal como independente, mas também para sua manutenção e defesa, enviando uma delegação à cúria afirmando-se “censual” da Igreja de Roma, colocando-se ao serviço de sua causa de cristianização se esta o defendesse de outros “poderes eclesiásticos ou civis”. Para tal aceitou pagar, ainda que de forma intermitente, a quantia de quatro onças de ouro (cerca de 122 g.), passando mais tarde a 2 marcos (cerca de 465 g.) (Ibidem, 1998: 63). Por esta via começa-se a confirmar a existência da primeira “bengala” que ajudaria Portugal a sustentar a sua independência, a sua existência enquanto unidade política.

Por conseguinte, acabaria por ser através da reconquista de territórios aos almorávidas<sup>78</sup>, mais até do que o censo prometido, que Afonso Henriques haveria de alcançar os seus objectivos. Para tal beneficiou das querelas entre pequenos reinos muçulmanos e das cruzadas que atravessavam a península em direcção à “Terra Santa” que o auxiliaram a tomar pontos controlados pelos inimigos. Também era usual o recurso a Ordens Militares – estas que haveriam de se provar tão benéficas como prejudiciais aos interesses portugueses, conforme nos ficou demonstrada na conquista do Algarve – e ao latrocínio.

Neste contexto, realiza-se em 1143 a Conferência de Zamora, da qual sairá o célebre Tratado de Zamora, estabelecido entre Afonso Henriques, Afonso VII e o delegado papal Guido de Vico onde seria reconhecida, embora de forma tácita, a independência de Portugal; é reconhecido o título de *Rex* a D. Afonso Henriques que, aliás, já era por este utilizado; ficaria assente uma paz duradoura (salvaguardando a fronteira Norte do reino, libertando forças e recursos para a reconquista a Sul); juntando-se a imposição da “dependência senhorial de Astorga para atenuar os efeitos políticos do desmembramento do antigo condado” (Serrão *a*, 1990: 89-91).

A criação *de facto* do novo reino constituiu um marco histórico e uma vitória da diplomacia portuguesa. Todavia, faltava o reconhecimento efectivo da parte da Santa Sé, que apenas se viria a confirmar em 1179 por intermédio da Bula papal *Manifestis Probatum* de Alexandre III. Se por um lado eram reconhecidas as virtudes de cavalaria e

---

<sup>77</sup> Não obstante o facto do futuro monarca português prefigurar-se como um aliado aos interesses da Igreja Católica contra o inimigo almorávida, não era de todo conveniente hostilizar Afonso VII, que gozava de grande poder. Desta feita, por forma a granjear o apoio da Santa Sé teria o futuro Rei de Portugal de provar a sua filiação à causa cristã, combatendo o infiel muçulmano.

<sup>78</sup> Para as crónicas intemporais haveria de ficar a Batalha de Ourique de 1139, pela qual, em franca desvantagem numérica, conseguiu Afonso Henriques derrotar os exércitos dos cinco reis mouros, intitulando-se futuro soberano português, através de carta enviada ao Papa Inocêncio II de “*Adefonsus Rex Portugalensis Dei Gratia*” (Nogueira & Oliveira, 1992: 16).



servidão à causa de Deus, o direito de conquista a Sul e a protecção da Igreja às empresas portuguesas (sob pena de excomunhão dos infractores), D. Afonso Henriques, agora rei de Portugal, e seus sucessores acabariam por sofrer as ingerências da Igreja na organização política e suas políticas, quer internas, quer externas num claro sinal da sempre presente exogeneidade de Portugal (Rodrigues, 1994: 27 e 30).

### **2.1.2. PORTUGAL: DAS INGERÊNCIAS E INTERDIÇÕES DA SANTA SÉ À CONSOLIDAÇÃO DO ALGARVE**

A supramencionada Bula do Papa Alexandre III acabaria por deixar marca indelével na condução da vida pública do país, arrogando-se para tal do poder de imputar soluções espirituais, bem como a faculdade de excomungar actores e interditar o Reino. De tal modo que, D. Sancho I (1185-1211) protesta contra as sucessivas ingerências da Igreja na condução do seu ofício. As querelas entre as autoridades reais e a Igreja haveriam de se tornar uma constante durante o período de consolidação do reino, causando inúmeros embaraços à coroa portuguesa, quer endógenos, quer exógenos, como teremos a oportunidade de verificar ao longo deste subcapítulo.

Não obstante a problemática das ingerências da Santa Sé no Reino de Portugal importa referenciar que durante o reinado de *O Povoador* se esboçou uma tentativa de aliança luso-britânica<sup>79</sup>, sendo por ventura uma tentativa de delinear uma política de alianças que ao longo dos séculos perduraria – não obstante naturais querelas - em grande medida por imperativos geopolíticos e geoestratégicos, que do lado português traduziam a sua necessidade de balancear o peso da pressão peninsular e do lado britânico o imperativo de encontrar um aliado que lhe permitisse, em solo europeu, impedir a formação de um bloco continental, à época barrando a hegemonia francesa.

Regressando à problemática das condicionantes levantadas pela Santa Sé à acção interna portuguesa, estas adquirem grande expressão através do conflito com o Bispo do Porto, D. Martinho Rodrigues que não concede a união entre Afonso II da Portugal e D.

---

<sup>79</sup> Esta recaiu numa iniciativa inglesa, após a ascensão de João Sem-Terra ao trono e uma guerra com a França. Por um acordo de paz no ano de 1200 ficou ajustado o matrimónio entre uma infanta castelhana e o herdeiro do trono de francês, deixando antever uma possível aliança continental contra os britânicos. Desta feita, o monarca inglês toma a iniciativa de enviar uma embaixada a Portugal, liderada pelo bispo Lisieux, com a incumbência de propor o casamento do soberano inglês com uma das infantas portuguesas. Mas, enquanto a embaixada procurava desempenhar-se da sua missão, João Sem-Terra, cujo primeiro casamento já fora anulado, casou-se com a filha do conde de Angoulême; e assim se desfez o projecto de matrimónio em Portugal” (Martinez, 2010: 44-45).

Urraca de Castela, nem atende ao casamento por considerar o grau relativamente próximo de parentesco entre os noivos. A agravar a situação recusa-se a receber os cônjuges na sua diocese, o que despoletou uma violenta reacção de D. Sancho I que redundou em ameaças de interdito ao Reino.

Por outro lado, o curto reinado de D. Afonso II (1211-1222) acabou por ser profícuo em conflitos que minavam a estabilidade interna e conseqüentemente limitavam a acção externa do Reino. Foi assim o rebentar de uma guerra civil (1211-1216), que opôs o Rei ao clero e nobreza, além das querelas entre a Santa Sé e o rei português D. Afonso II, desde logo pela intervenção da primeira na contenta entre o rei e as suas irmãs<sup>80</sup> por causa do testamento legado por Sancho I, onde *O Gordo* considerava que não deveriam ser amputados do conjunto do Reino os território em disputa, assim como seria sua prerrogativa o exercício da autoridade nos mesmos. Visão contrária tinham as beneficiárias das terras, cuja causa viria a ser apoiada por grande parte da nobreza, que assim reagia ao exercício de centralismo da autoridade real.

A situação acima descrita adquire contornos mais gravosos quando Castela intercede pelas irmãs, apoiando a nobreza contra a causa do rei português, ingerindo e enfraquecendo a posição do mesmo e, em consequência, do Reino (Vasconcelos e Sousa, 2012; 53-54). Conseguiu o monarca castelhano assegurar o castelo de Chaves, apenas devolvido à coroa portuguesa em 1231 (Rodrigues, 1994: 36). A guerra escalou e a expulsão da Ordem do Hospital por D. Afonso II e as recusas em acatar as sete bulas papais, que iam no sentido de obrigar o Rei a cumprir a letra do testamento, mais a agravante do conflito com o arcebispo de Braga, D. Estevão Soares da Silva, resultaram na excomunhão do monarca e, por consequência, na interdição do Reino, que o colocava em situação de isolamento e, por conseguinte, extremamente vulnerável a ataques exteriores. A situação ficaria apenas definitivamente sanada após a morte de D. Afonso II, que faleceu excomungado devido às várias ofensas contra o clero.

Desta feita, o reinado de D. Sancho II (1222-1247) continua a tradição de disputas com alguns bispos do reino e com o papado<sup>81</sup>. Achando-se o Reino interdito, quando recebe a coroa, *O Pio* procurou resolver definitivamente as questões pendentes das infantas (que entretanto, após a morte de Inocêncio IV, haviam conseguido do Papa Honório III a

---

<sup>80</sup> À infanta D. Teresa caberia o senhorio de Montemor-o-Velho e Esgueira; À infanta Sancha o senhorio de Alenquer; À infanta Mafalda coubera os mosteiros de Bouças e Arouca, a herdade de Seia. Além das mercês em dinheiro destinadas a cada uma (Nogueira & Oliveira, 1992: 27).

<sup>81</sup> Sobre esta matéria ver: Cf.: Mattoso, J., 1993. Dois Séculos de Vicissitudes Políticas. In: *História de Portugal – II Volume: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. 2405ª ed. [S.L.]: Círculo de Leitores. pp.: 126:-136.

revogação da decisão anterior) e dos conflitos com a Igreja. O monarca português a tudo anuiu.

O ambiente político e social em Portugal era caótico, agravado pelas sucessivas lutas com a Igreja o que impele o Papa Gregório IX a expedir “diversas bulas pelas quais foram tomadas providências quanto às desordens mais flagrantes. E, em 1228, enviou como seu legado o cardeal João de Abbeville, que reformou a disciplina eclesiástica em Portugal” (Martinez, 2010: 47). Desta feita, em 1229, é reunida a Cúria Régia, que por intervenção de João de Abbeville procurou dirimir conflitos e restabelecer a ordem no reino. Portugal passaria, assim, de ingovernável a sofrendor de tutela de um enviado da cúria, cerca cinquenta anos depois do reconhecimento papal.

Esta fraqueza e debilidade do monarca e do próprio Reino acabaram por não permitir “à diplomacia portuguesa aproveitar a oportunidade que se lhe apresentou para evitar a união das Coroas de Leão e de Castela, na base do testamento de Afonso IX” (Martinez, 2010: 47), explicitando, desta forma, a correlação entre os factores internos e externos como condicionantes à PE, sendo que neste caso concreto as querelas com a Igreja ajudaram a dirimir as acções portuguesas no contexto de equilíbrio peninsular.

Não obstante este facto, Portugal acabaria por ser novamente interdito por Gregório IX, pela Bula *Siquam horribile*, cedendo novamente D. Sancho II através de avultosas reparações ao Bispo do Porto, D. Martinho Rodrigues, pelos prejuízos sofridos durante as disputas com os burgueses da mesma cidade que o acusavam de violências. A Igreja reage em força contra os fidalgos e daqui se vai concluir que o rei não tem capacidade política para punir os responsáveis por tais afrontas. Desta feita, partiu-se para a conjura contra o monarca.

Assim sendo, o rei português era visto como incapaz de manter a ordem política e social e de respeitar a Igreja, além do emergente perigo de reconquista sarracena de territórios cristãos, tendo sido vislumbrada no seu matrimónio com D. Mécia Lopes de Haro<sup>82</sup>, filha do senhor da Biscaia e viúva do conde Álvaro Peres de Castro a possibilidade de, uma vez mais, o procurar depor. Assim pela Bula *Inter alia desiderabia* de 1245 do

---

<sup>82</sup> De acordo com Pedro Soares Martinez: “Tão desconcertado pareceu este casamento do ponto de vista dos interesses portugueses que ele chegou a ser posto em dúvida; se realmente se realizou, terá contribuído, presumivelmente, para a perda de D. Sancho II” (Martinez, 2010: 48). A origem bastarda de D. Mécia; a sua inferioridade hierárquica; a proximidade do grau de parentesco (que à época até seria situação muito comum) que poderia indicar possíveis más-frotações num herdeiro, dificultando por isso a sucessão; a não-existência de um herdeiro real. Tudo isto viria a criar pretexto para o desenvolvimento de uma conspiração contra o rei da parte do alto clero e do papado no sentido de garantir anulação do matrimónio, de forma a evitar descendência legítima passível de reclamar o trono; assim como preparar o terreno para a substituição do inoperante rei.

Papa Inocência IV, dirigida a D. Sancho II, procurar-se-ia, sem sucesso, que este último tomasse sérias medidas para inverter a situação; para efeito considerou-o, o Papa, de *rex inutilis* (Rodrigues, 1994: 36).

Dada a imutabilidade da situação, as partes envolvidas na conjura sugeriram o infante D. Afonso<sup>83</sup>, irmão de D. Sancho II, um bem-aventurado cavaleiro fiel à cúria e conde de Bolonha, que gozava de grande prestígio em França, para substituir este. (Vasconcelos e Sousa, 2012: 57-61).

Foi neste contexto que o Papa, através da Bula *Grandi non immerito*<sup>84</sup>, indicou o infante Afonso como regente, que encontrando-se em Paris com Arcebispo de Braga, o Bispo de Coimbra e demais nata da cavalaria portuguesa, no sentido de pedir garantias para futura governação. Após ter “jurado observar e fazer observar os costumes, foros e liberdades das comunidades, dos cavaleiros, de todo o povo e do clero” é-lhe anuído o apoio, verificada que estava a manutenção dos privilégios das classes, em especial do clero<sup>85</sup>. O desenlace acontece após um período de guerra civil que culminaria na morte de D. Sancho II, em 1248. Cada um dos lados beneficiou de vários apoios externos: *O Pio* auxiliado por Fernando III de Castela; o infante seria suportado pela Igreja romana que, instou o monarca de Castela a não intervir mais na contenda, facilitando a vitória da facção do futuro D. Afonso III<sup>86</sup>.

Sanadas as querelas relativamente ao afastamento do irmão e chegado ao fim a guerra civil, os problemas diplomáticos seguiram-se no reinado de *O Bolonhês* (1248-

---

<sup>83</sup> À semelhança de seus tios D. Pedro e D. Fernando, não vivia em Portugal. “Sempre os emigrados a cuja fixação no estrangeiro possa ser atribuído motivo político oferecem riscos para os detentores do Poder” (Martinez, 2010: 48). De facto esta situação foi sempre uma evidência na vida política nacional, podendo até ter estado na origem impulsionadora dos Descobrimentos portugueses, na medida em que estes garantiriam mais terras para serem conquistadas e administradas por pretendentes na linha de sucessão, não os marginalizando.

<sup>84</sup> De acordo com Soares Martinez, o Papa “afirmou o seu propósito de cometer a restauração portuguesa a pessoa dotada de actividade e prudência. Essa pessoa – acrescenta-se na referida bula – não podia ser outra senão o conde de Bolonha” (Martinez, 2010: 49).

<sup>85</sup> Pese embora as juras e posterior apoio, as promessas de D. Afonso III só foram cumpridas no leito de sua morte em 1278. Pedro Soares Martinez oferece-nos uma reflexão relevante: “Estes conflitos prolongados entre o poder real e o clero deixaram fortes laivos anticlericais na vida portuguesa. Sem, contudo, afectarem a fé religiosa do povo português, nem as linhas mestras da política em relação a Roma, nem o sentido ecuménico nacional da raiz cristã. Mas talvez aqueles conflitos tenham contribuído para comunicar aos portugueses uma atitude própria em relação à Igreja e às autoridades eclesiásticas que distingue Portugal dos outros países católicos. Possivelmente com excepção de Brasil, por ser este herdeiro do património cultural comum” (Martinez, 2010: 56).

<sup>86</sup> José Hermano Saraiva faz notar um aspecto interessante nesta disputa. Um regente indigitado pelo Papa – não menos este considerado um poder estrangeiro – recolhia mais apoio das classes populares que o próprio legítimo rei em exercício. Esperava, portanto, a raia miúda que um qualquer infante português, há muito sem ligações ao território português, lhes terminasse os problemas insolúveis ao monarca actual. Seria, por ventura, um “sebastianismo” do século XIII (Saraiva, 1998).

1279) aquando da conquista definitiva do Algarve, em 1249<sup>87</sup>. Pese embora fosse o prolongamento natural de Portugal duas questões se levantavam: o feito haveria sido conseguido pela Ordem de Sant'Iago que se encontrava implementada no vale do Sado, mas sediada em Castela, logo na dependência do seu monarca, o que se traduzia na questão: um território, dois reis; o facto do rei muçulmano ter passando a dependência dos territórios, mesmo sem os ainda possuir, para administração a Leste do Guadiana, então controlada pelo monarca castelhano. O imbróglío conduziu a protestos da parte do rei português e a duas guerras sucessivas, que culminariam em conquistas a levante do Guadiana por D. Afonso III.

Desta feita, em 1253, na cidade de Chaves, é assinado sob mediação do Papa Inocêncio IV, por acção da Bula *Inspeximus*, um acordo de paz entre os dois Reinos que previa as seguintes cláusulas: o casamento de D. Afonso III com D. Beatriz de Castela, filha de Afonso X; cedência por Portugal das terras algarvias ao rei de Castela até que o primeiro filho do casal completasse sete anos de vida, cabendo a partir daqui à Coroa portuguesa o domínio do Algarve.

Contudo, uma vez que D. Afonso III era casado com D. Matilde condessa de Bolonha, que gozava de grande relevo na corte francesa, só após o falecimento desta, em 1258, é que se conseguiu encontrar uma plataforma de entendimento com Papa Urbano IV<sup>88</sup> para a concretização do casamento entre o rei português e D. Beatriz de Castela, filha de Afonso X e levar a bom termo o acordo delineado em 1253. Desta feita, de acordo com Soares Martinez: “e, assim, o domínio pleno do Algarve e das praças referidas, com excepção de Arôche e Aracena, a que Portugal renunciou pelo Tratado de Badajoz (1267), deixou de oferecer dúvidas. A partir de 1268, D. Afonso III passou a intitular-se rei de Portugal e dos Algarves” (Martinez, 2010: 52).

Seria com a subida ao trono de D. Dinis (1279-1325) que seria possível ao país respirar a paz religiosa e civil. A fronteira com os mouros deixara de existir, o que daria margem de manobra para consolidar o Reino e exercer funções arbitrais nas querelas da Península. O afrouxamento do poder papal à época terá permitido, de certa forma, actuar em dois grandes eixos: a concórdia com a Santa Sé – traduzida na bula *Cum olim* de 1289 - e “construção do poder político nacional” (Nogueira & Oliveira, 1992: 42).

---

<sup>87</sup> Já havia sido parcialmente conquistado, incluindo Silves, por D. Sancho I.

<sup>88</sup> Levantando, assim, o interdito aos lugares do Reino onde o monarca se encontrasse, após assentimento de duas forças externas: nomeadamente os reis de França e Navarra é que se levantou o interdito, em 1263 (Vasconcelos e Sousa, 2012: 110-111).

Assim, esta tranquilidade a nível endógeno terá permitido a concentração de esforços no campo externo, como é disso exemplo o maior feito diplomático de *O Lavrador* consubstanciado no Tratado de Alcanices de 1297, onde ficaram definidas as fronteiras continentais portuguesas<sup>89</sup>.

Não obstante este êxito, o reinado do *plantador de naus a haver*<sup>90</sup> foi, desta feita, muito rico a nível de vitórias diplomáticas. Na perspectiva de José Mattoso: “Poucas vezes se repetiu uma conjuntura em que Portugal tenha podido não apenas subsistir como reino verdadeiramente independente no âmbito da Hispânia, mas em que também o seu rei fosse considerado como um interlocutor essencial e com uma autoridade política respeitada por todos” (Mattoso, 1993: 149).

### 2.1.3. DA PE DA ÉPOCA DE INÊS DE CASTRO À CRISE DE 1383-1385

Os reinados relativamente pacíficos de D. Afonso III e D. Dinis conduziram a anos de progresso social e económico. Já no reinado de Afonso IV<sup>91</sup> (1325-1357), os conflitos e apoios ao Reino de Castela foram uma constante. A respeito dos primeiros, o monarca português entrou em guerra por duas vezes (uma em 1328, outra em 1338) com o homólogo castelhano por questões matrimoniais<sup>92</sup>. No que concerne aos segundos, o

---

<sup>89</sup> De acordo com Soares Martinez: “ficaram assentes as fronteiras de Portugal no Continente europeu e que deve considerar-se um grande triunfo diplomático do governo de D. Dinis [...]. De então para cá, Portugal teve de contar com um só país limítrofe nas suas fronteiras da Europa”<sup>89</sup> (Martínez, 2010: 59). A partir desta data, e com o “canto do cisne” que representou a crise de 1383-1385 nas aspirações continentais portuguesas, lançam-se as sementes para uma política extra continental, não só pela pressão exercida pelo Reino de Castela mas, por ventura, pela pequena dimensão do país face à necessidade em garantir os seus objectivos vitais; e ainda por consequência da numerosa descendência do Mestre de Avis que, não fosse por uma expansão territorial, tornar-se-ia muito difícil assegurar uma eficaz distribuição dos territórios e desta feita manter a estabilidade e coesão internas.

<sup>90</sup> Epígrafa concedido por Fernando Pessoa na obra *Mensagem* no poema dedicado a D. Dinis. Nele se faz alusão à importância estratégica do pinhal de Leiria, por este rei mandado plantar, e que haveria de servir para a construção das naus que zarparam aos Descobrimientos (Pessoa, 1995: 33).

<sup>91</sup> Deve-se a D. Afonso IV o “primeiro esboço de um projecto de expansão marítima” não só pela aposta desenvolvida no âmbito do comércio marítimo com outros países europeus, mas também pela descoberta das Ilhas Canárias ainda antes de 1336 por navegadores genoveses a soldo do rei português, que terá procurado garantir a soberania destas junto do Papa, mas sem efeito. Mais se destacam as sucessivas promessas feitas à cúria no sentido de conquistar território no Norte de África (Vasconcelos e Sousa, 2012: 124-125).

<sup>92</sup> Na perspectiva de José Calvet de Magalhães: “a maior parte da actividade diplomática no período que estamos tratando [século XII a século XIV] consistiu precisamente em negociar ajustes matrimoniais entre membros das diferentes casas reinantes, ajustes esses que muitas vezes assumiram a forma de verdadeiras alianças políticas e militares ou tratados de paz. Os monarcas europeus designaram para o efeito os seus representantes que, mais tarde, passaram a chamar-se «embaixadores», mas que até ao final do século XIV se chamavam geralmente «procuradores» ou «mandadeiros». A designação de «embaixadores» encontra-se já num documento de D. Fernando, de 25 de Julho de 1382, e em documentos do século XV, assim como nas *Crónicas* de Fernão Lopes escritas neste último século. O uso entre nós da designação

auxílio mais notável terá ocorrido na vigência da batalha do Salado, nas margens do rio com o mesmo nome, na qual os dois monarcas venceram a ameaça, desferindo um duro golpe na última grande tentativa de reconquista sarracena de território peninsular<sup>93</sup> (Vasconcelos e Sousa, 2012: 123-124). Esta aliança teve o condão de harmonizar as relações com Castela.

Paralelamente, os actos governativos de *O Bravo* revelaram-se muito importantes para a consolidação e incremento do poder português no teatro peninsular. Um dos episódios mais célebres de romance na História de Portugal, mas também de PE, foi o assassinato de Inês de Castro. Não existe concórdia entre os historiadores sobre as verdadeiras “razões de Estado” do acto, facto é que conduziu a uma guerra civil em Portugal, entretanto sanada. De acordo com Vasconcelos e Sousa: este episódio deve enquadrar-se no contexto “das relações de Portugal com Castela, bem como à luz das rivalidades internobiliárquicas então existentes” (Idem, 2012: 126). Desde logo porque a ligação a Inês de Castro - que pertencia a uma poderosa família de fidalgos e com descendência bastarda do rei castelhano Sancho IV, com ligações à família Albuquerque<sup>94</sup> - colocava o príncipe regente de Portugal, D. Pedro, no meio de um conflito sucessório castelhano, pelos incentivos dirigidos no sentido de reclamar a coroa de Leão e Castela para si. De acordo com Hermano Saraiva: “D. Pedro estava disposto a aceitar e só a terminante proibição de D. Afonso IV evitou o nosso envolvimento na guerra civil castelhana” (Saraiva, 1998: 103).

Desta feita, a lucidez de *O Bravo* terá ajudado a perceber que os interesses portugueses não residiam na imiscuidade dos problemas peninsulares. Pelo menos, não naquela altura. Segundo Soares Martinez: “também já se tem admitido uma conjura de Inês de Castro e dos irmãos com vista ao assassinato do príncipe D. Fernando, por forma a assegurar o acesso ao trono português de um dos filhos daquela” (Martinez, 2010: 67).

---

«embaixador» deve ter principiado por influência dos documentos pontifícios recebidos nas nossas chancelarias. É assim que a bula da Bento XII, *Gaudemus et Exultamus*, de 30 de Abril de 1341, dirigida a Afonso IV, se refere a Martinho, bispo de Évora, a Lobo Fernandes e a Lourenço Gomes de Abreu como «*Ambaxiatores et nuntii*» (Magalhães, 1990: 20)

<sup>93</sup> De acordo com Soares Martinez, não constam a Portugal a obtenção de grandes benefícios com esta vitória, mas “a presença portuguesa no Salado parece justificar-se pela necessidade de defender o conjunto peninsular, obedecendo a uma hierarquização de interesses e objectivos que sempre dominou a política externa portuguesa. Para esta poderia ser desejável o enfraquecimento do poderoso vizinho; mas nunca pelo sacrifício de valores comuns aos reinos peninsulares. E eram esses valores que estavam em causa nos campos do Salado” (Martinez, 2010: 66).

<sup>94</sup> A família Albuquerque gozava de prestígio em Castela, e com a dona do castelo de Albuquerque se casou Afonso Sanches, bastardo de D. Dinis, meio-irmão de D. Afonso IV, que com ele houvera disputado o trono português. À dona do referido castelo, chamava Inês de Castro de *mãe*, pois por ela foi criada (Saraiva, 1998: 102).

No que concerne ao reinado de D. Pedro I (1357-1367), este pareceu reflectir o poder e o prestígio granjeados a nível peninsular por D. Dinis e D. Afonso IV pela inteligência e posição arbitral que o rei português houvera conseguido, ou que lhe houvesse sido atribuída pelos demais reinos. Foi sem dúvida com mestria que soube manter várias relações difíceis com estes, mesmo durante períodos de guerra. Para efeito, conseguiu Castela que do conflito entre esta e Aragão não fosse assinado um acordo de paz sem acordo da monarquia portuguesa, sinal clara da preponderância da PE portuguesa no período.

Mais, na senda do que houvera feito D. Dinis, D. Pedro iria procurar limitar os poderes erráticos que minavam o poder real, nomeadamente contrariando o poder da Igreja. Falamos do *Beneplácito Régio*<sup>95</sup>, através do qual o poder real pretende verificar a autenticidade das bulas papais, sem recorrer a negociações com a Santa Sé para efeito, o que permitia aos oficiais do rei, pelo menos, retardar a sua aplicação. Tal legislação acaba por permitir a Portugal um maior controlo sobre as posições da Igreja com quem, como já temos vindo a verificar, as relações vinham a provocar muitos embaraços internos, e mesmo externos. Segundo Soares Martinez, este documento “foi estabelecido em razão da força de que a Coroa portuguesa ganhara consciência em face da Igreja” (Idem, 2010: 63).

Por outro lado, a ascensão ao trono de D. Fernando (1367-1383), filho de D. Pedro com D. Constança, foi abonada pelo clima de boas relações diplomáticas com os demais reinos e Igreja, em virtude dos esforços desenvolvidos pelo seu pai, além clima de paz social e crescimento económico. De acordo com José Hermano Saraiva: “o desenvolvimento das relações marítimas era um facto que resultava mais dos factores europeus que dos nacionais; a construção da muralha nova de Lisboa (1373-1375) mostra o rápido crescimento do principal porto português. Lombardos, genoveses, milaneses, catalães, biscainhos, vinham carregar ao Tejo; segundo cronistas chegavam a estar fundeados diante da cidade quinhentos navios mercadores<sup>96</sup>” (Saraiva, 1998: 123).

---

<sup>95</sup> Em França com o *appel comme d'abus* e em Castela com os *recursos de fuerza y de retención de bulas*, estas iniciativas sim destinadas a impedir a execução das bulas, em Portugal pretendia-se a “verificação prévia”. Todavia, de acordo com o prelado português, mesmo através de tais instrumentos, nos outros países continuavam a ser aplicadas “as letras dos Papas”. O *Beneplácito Régio* foi suspenso por D. João II, no sentido de evitar que a Cúria se juntasse à facção oposicionista ao rei português; Foi reintroduzido por D. João V e abolido em 1918 e de forma mais contundente com através da Concordata de 1940 (Martinez, 2010: 63). De acordo com Armindo de Sousa: devemos a D. Pedro I uma política de “afirmação do Estado civil. Que vinha de trás e continuará” (Armindo de Sousa, 1993: 490).

<sup>96</sup> Para melhor se compreender a dimensão do comércio marítimo português durante a Idade Média, veja-se o Mapa 11.: “Principais rotas do comércio marítimo português com a Europa, na Idade Média”. Cf.: Ramos, R., 2012. *História de Portugal*. Coimbra: Almedina.



Contudo, influenciado pelos acontecimentos ocorridos em Castela, onde Pedro I era assassinado e substituído no trono por seu irmão bastardo Henrique de Trastâmara (1369), futuro Henrique II, D. Fernando resolve intervir na questão castelhana, alegadamente pelos mesmos motivos que terão levado seu pai, D. Pedro I, então infante de Portugal, a imiscuir-se na guerra civil castelhana: legitimidade sucessória à Coroa de Castela, pois era bisneto de Sancho IV. Para justificar a sua posição, acusou Henrique II de “bastardo, usurpador e fratricida”.

Desta feita, *o Inconsciente* conseguiu assegurar o apoio: de cavaleiros fiéis a Pedro I de Castela; do Papa; de Inglaterra<sup>97</sup>; do rei de Aragão; do rei de Granada; do rei de Navarra; dos irmãos de Inês de Castro<sup>98</sup>; e João Fernandez de Andeiro, encabeçando, o rei português, uma coligação que ligava todos os reinos peninsulares contra Castela. Além destes, conseguiu o suporte de várias cidades e praças fronteiriças, e ainda a vontade da Galiza. Desta feita, em 1369, D. Fernando é aclamado rei de Castela.

Desencadeou-se, então, a primeira guerra fernandina que, quer por estar mal preparado, quer por “algum facto imprevisto nos quadros da coligação fernandina se terá produzido para tornar possível uma contra-ofensiva de Henrique de Trastâmara e das tropas francesas comandadas pelo herói da Guerra dos Cem Anos, Bertrand Duguesclin, que levou à ocupação de Bragança e de Braga; e ao cerco de Guimarães” (Martinez, 2010: 71).

Em 1371 é assinada a humilhante Paz de Alcoutim. Assim, D. Fernando aceitava as seguintes cláusulas: renunciar à Coroa de Castela; reconhecer Henrique II como rei; jurar a paz; manter amizade e auxílio mútuo; manter boas relações com a França (o que significava resignar ao apoio inglês); devolver terras conquistadas; casar com D. Leonor, filha de Henrique II<sup>99</sup>; trocar de prisioneiros.

Este tratado era encarado como provisório, procurando o monarca português encontrar uma forma de o colocar em causa. A oportunidade surgiu com o casamento deste com D. Leonor Teles, em 1372, ao invés de cumprir a letra do acordo celebrado que o obrigava a casar com a filha de Henrique II. Neste sentido celebra-se o Tratado de Tui (1372) em que se anula o dote e, por inerência, as fronteiras regressam à situação anterior.

---

<sup>97</sup> Este apoio deve ser encarado de acordo com a conjuntura europeia da época, nomeadamente devido à Guerra de Cem Anos. Os britânicos houveram apoiado Pedro I de Castela contra Henrique de Trastâmara, então apoiado pela França.

<sup>98</sup> Importa notar que D. Fernando não marginalizou o clã de seus irmãos bastardos, procurando evitar conjura destes contra si.

<sup>99</sup> Como dote para o referido casamento, D. Fernando receberia Cidade Rodrigo, Valência de Alcântara, Achariz e Monterrey (Nogueira & Oliveira, 1992: 49).

De uma forma tácita, a falta de casamento entre o monarca portuguesa e a infanta castelhana foi encarado como uma recusa em relação à aliança com Castela e França (Nogueira & Oliveira, 1992: 49).

Nesse mesmo ano, Portugal celebra o Tratado de Tagilde (1372), pelo qual se alia a João de Gaunt, duque de Lencastre (que houvera contraído matrimónio com uma filha do rei Pedro I de Castela – assassinado), pretendente ao trono de Castela, contra Henrique II e os franceses, desencadeando-se novo conflito que culmina com a invasão a Portugal pelos castelhanos, apoiados nos franceses, em D. Dinis, filho de D. Pedro e Inês de Castro. O nuncio do Papa, Guido de Bolonha, procurou evitar a invasão mas a rápida progressão do exército castelhano prejudicou a sua acção. Desta feita, a paz foi alcançada através do Tratado de Santarém (1373), sob mediação do referido nuncio, no qual Portugal se aliou “para sempre” com Castela e França contra Inglaterra e o duque de Lencastre. “E, em segurança do acordado, Viseu, Miranda, Pinhel, Almeida, Celorico e Linhares, situadas numa importante linha de praças de fronteira, ficaram por três anos na posse dos Castelhanos” (Martinez, 2010: 74).

À luz da letra do supramencionado tratado, Portugal parecia ter dado início a um processo de substituição de alianças que desde o momento da sua fundação lhe haviam permitido sustentar a independência – primeiro o papado de Roma e depois a Inglaterra. Deste modo, a Inglaterra começa a desempenhar um papel cada vez mais importante, em detrimento do poder papal, então muito enfraquecido pelo *Grande Cisma do Ocidente* (1378-1417), que dividiu o catolicismo em apoiantes de Avinhão (França) e Roma, encontrando na sua génese os conflitos entre ingleses e franceses. Começava-se, assim, a desenhar na Europa ocidental um concerto de nações bipolarizado na Inglaterra e na França que, além dos conflitos directos entre si, perseguiam no teatro peninsular, por entrepostas partes, a hegemonia. Note-se, conforme temos vindo a apontar, que a leitura desta conjuntura portuguesa deve ser enquadrada no contexto do conflito entre as supracitadas potências, epígrafado de Guerra dos Cem Anos.

Do lado britânico jogava-se o controlo das ilhas britânicas (em especial contra as hostes escocesas apoiadas por franceses), a manutenção das suas possessões no Norte de França e evitar uma coligação continental capaz de colocar em causa a sobrevivência e preponderância da Inglaterra. Do lado francês, procurava-se o controlo do *hexagone* e assumir a liderança entre os reinos cristãos.

É na sequência de um novo acordo estabelecido com o ingleses e após a morte de Henrique II, que D. Fernando tenta vingar as humilhações perpetradas, iniciando novo

conflito com Castela. Uma vez mais, os esforços portugueses são infrutíferos. Não bastando a derrota militar contra o vizinho e as múltiplas pilhagens sofridas, *O Inconstante* viu ainda as forças de seu aliado assolar as suas terras roubando, matando e violando como se de inimigo se tratasse<sup>100</sup> (Nogueira & Oliveira, 1992: 51-52).

Contudo, é numa altura em que *O Formoso*, de sua condição frágil, se encontrava doente que é assinado o Tratado de Salvaterra de Magos<sup>101</sup> (1383) de importância capital para o fado de Portugal. O busfílis da questão era o compromisso sucessório entre Portugal e o Reino de Castela, o casamento de D. Beatriz com João I de Castela. As cláusulas seriam as seguintes: Caso D. Fernando [...] sem deixar filho varão legítimo, D. Beatriz e seu marido Juan I seriam reis de Portugal, sucedendo os filhos de ambos na Coroa portuguesa; além disso não havendo filhos do casamento de Beatriz e de Juan I, nem outras filhas de D. Fernando, o trono português seria herdado pelo rei de Castela e pelos seus descendentes; finalmente, Leonor Teles ficaria com a regência de Portugal, no caso de D. Fernando Falecer sem outro herdeiro legítimo além de D. Beatriz e enquanto esta não tivesse um filho varão com 14 anos de idade” (Vasconcelos e Sousa, 2012: 131).

Este Tratado assume um pendor claramente favorável a Castela. Vejamos: D. Fernando já se encontrava doente, com poucas possibilidades de gerar descendência; João I de Castela já tinha descendência de um anterior casamento; D. Leonor Teles e o seu presumível amante, conde João Fernandez Andeiro (a quem se apontava a regência em caso de morte desta) eram sempre conotados com interesses castelhanos. Desta feita, em 1383, D. Fernando morre, e com ele o fim das cláusulas legais favoráveis a Portugal<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Este episódio ocorreu por alegado incumprimento do rei português no pagamento devido às hostes inglesas. É sob esta conjuntura que o monarca de Portugal assina um acordo com o homólogo de Castela, obrigando-se este último a restituir os territórios ocupados a devolver galés e prisioneiros e a embarcar pacificamente, em navios castelhanos, os ingleses de volta às suas terras, mostrando-se João I muito empenhado em garantir o matrimónio da filha de D. Fernando: D. Beatriz.

<sup>101</sup> Não se conhecem as verdadeiras motivações de Portugal para a celebração deste Tratado, tendo em conta a sua redacção tão desfavorável aos interesses e subsistência do Reino de Portugal e à própria conjuntura do país. Dir-se-á que teria sido para consolidar a paz entre os dois Reinos. Seria, pois, importante questionarmo-nos sobre o que conduz a que um rei que tudo fez para hostilizar Castela à razão de lhe pretender o trono, assinar com esta, ainda que muito pressionado, tal Tratado que implicasse uma muito previsível crise sucessória em Portugal. O epíteto do rei português podia, assim, ter sido o epitáfio do país.

<sup>102</sup> Convém aqui recordar as palavras de Pedro Soares Martinez sobre esta matéria: “o Tratado de Salvaterra de Magos, celebrado a 2 de Abril de 1383, não previu, de modo algum, uma incorporação de Portugal no reino de Castela. [...] Assim, acordou-se em Salvaterra que o rei de Castela juraria a prometia que, no caso de reinar em Portugal, guardaria aos seus naturais todos os privilégios e liberdades, que o reino de Portugal seria sempre separado do de Castela [...]. Tais cláusulas do tratado são significativas de um rigoroso respeito, ao menos formal, pela soberania portuguesa” (Martinez, 2010: 77-78). Todavia, o respeito *formal* não garante um respeito *de facto* pela independência portuguesa, como ficaria verificado pelas promessas feitas pelos Filipes espanhóis relativamente à soberania de Portugal, 200 anos depois.

Desta feita, durante a regência de D. Leonor Teles (1383) assiste à formação de dois partidos: o “inglês”, dentro do qual se pretendia a ajuda britânica para fazer face a Castela, à semelhança do que houvera sucedido com D. Fernando<sup>103</sup>; o partido “nacional” que surge, assim, como via alternativa ao primeiro. No qual se pretendia fazer ascender ao trono o infante D. João, filho de D. Pedro I e Inês de Castro, dando-se desta forma precedência a uma sucessão dinástica. Simultaneamente, note-se a ascensão do protagonismo da classe popular, em grande medida pela crescente força da burguesia<sup>104</sup>, contra uma boa parte do clero e da nobreza, que apoiariam a rainha regente e D. Beatriz.

Paralelamente, começa a crescer dentro da nobreza uma corrente que se levanta contra a regente, de tal forma que após um mês da morte de D. Fernando, o Mestre de Avis, D. João, filho bastardo de D. Pedro I com Teresa Lourenço, assassinou o conde João Andeiro, tido como principal instigador da viúva de *O Belo*. A escalada de tensão conduz a que D. Leonor Teles renuncie à regência a favor de sua filha e do rei de Castela (Vasconcelos e Sousa, 2012: 135-136).

Uma vez nomeado *regedor e defensor do Reino*, o Mestre de Avis (1383-1385) reorganizou as forças militares e populares para oferecer resistência a Castela. Começa a ressurgir a simpatia pela ajuda britânica, pelo qual se inicia um processo moroso de negociação para garantir o apoio inglês à defesa de Portugal<sup>105</sup>.

Entretanto, as Cortes de Coimbra de 3 de Março e 10 de Abril de 1385, sendo favoráveis ao repúdio de D. Beatriz e do Rei de Castela, mostraram-se inicialmente divididas sobre que figura viria a recair o trono. Desta feita, D. João, filho de D. Pedro I e de Inês de Castro, seria à partida o predilecto, mas a sua prisão em Castela e as decisivas

---

<sup>103</sup> Esta opção levantava muitos problemas pela malograda experiência de pilhagens e matanças durante a última intervenção britânica. Além de que um novo rompimento com Castela colocaria sobre asfixia os produtos têxteis portugueses.

<sup>104</sup> É muito interessante notar a escalada de influência da burguesia. “Mais concentrada e poderosa na orla marítima, se mostrou geralmente favorável ao Mestre de Avis, enquanto a nobreza se dividiu e dentro delas se dividiram as famílias” (Martinez, 2010: 80). O interesse de classe da burguesia assentavam na condução de negócios e na acumulação de riqueza, procurando competir em poder com a nobreza. Este por seu lado dependia dos privilégios concedidos pelo rei ou pela sua própria linhagem, sendo mais receptiva à manutenção do *status quo*. Por outras palavras, uma vez garantidos, ou mesmo alargadas as suas distinções, era muito plausível o seu alinhamento por um partido exterior. O despoletar político da própria classe burguesa pode ter servido de catalisador para a promoção de uma política de expedições e conquistas além-mar.

<sup>105</sup> A dificuldade em obter o apoio britânico é um entrave a concretização dos objectivos portugueses, procurando os primeiros perceber o grau de empenhamento luso na campanha contra Castela. Assim, foi necessário esperar pelos sucessos lusos nas batalhas de Atoleiros (1384), na qual Nuno Álvares Pereira “conseguiu, com um bando de camponeses, derrotar um forte corpo de cavalaria castelhana” (Saraiva, 1998: 126), e de Trancoso (1385), para se verificar o apoio inglês em Aljubarrota (1385). Desta feita, o esforço de guerra português permitiu levar a bom porto os esforços diplomáticos evidenciados junto de rei Ricardo II e do duque de Lencastre, João de Gaunt.

intervenção do doutor João das Regras<sup>106</sup> e Nuno Alvares Pereira em favor do Mestre de Avis, culminaram com a aclamação deste como rei<sup>107</sup> (Idem, 2012: 139).

Seria apenas em 1411 que se firmaria a paz com Castela, na vila de Ayllón, após um período de escaramuças fronteiriças e incursões por território castelhano, que serviu de apoio à pretensão do duque de Lencastre ao trono do vizinho de Portugal. “O reconhecimento final pelo rei de Castela da Casa de Aviz como reis de Portugal só veio a ser efectuado em 30 de Outubro de 1431 em Medina del Campo” (Magalhães, 1990: 33).

Em virtude da *finisterra* que representava a faixa portuguesa e mediante um equilíbrio de poderes claramente favorável a Castela, ao qual se acrescia a carência de recursos naturais (nomeadamente trigo e metais preciosos), não significaria por isto que Portugal estivesse condenado à absorção. “Ultrapassar o impasse significava, neste quadro, partir à conquista de novos territórios onde se pudesse encontrar os produtos e as riquezas que faltavam. A expansão territorial era, pois, uma possível saída para a crise de um reino que vencera os obstáculos da guerra, mas que continuava a ter que lutar pela sua sobrevivência, agora em tempos de paz [...]. A opção acabaria por recair sobre Ceuta” (Vasconcelos e Sousa, 2012: 143-144).

## **2.2. PERÍODO IMPERIAL: 1415-1974**

### **2.2.1. DAS INCURSÕES NO NORTE DE ÁFRICA À PERDA DA INDEPENDÊNCIA EM 1580**

O período Imperial a que nos reportámos no final do subcapítulo anterior tem início com a aventura além-mar portuguesa, mais concretamente com os empreendimentos no Norte de África, impulsionados por D. João I (1385-1433) e pela *Ínclita Geração*, que

---

<sup>106</sup> Um dos argumentos utilizados por João das Regras teria sido o facto de não haver sucessor ao trono, seria motivo para as Cortes se arrogarem no direito de escolher um rei (Martinez, 2010: 81). A perspectiva não foi muito valorizada à época até porque existiam outros possíveis sucessores de D. Fernando cuja pretensão seria mais forte; além de que nunca as Cortes pretenderam ou considerassem o direito a produzir um monarca. Mas fica desde já o apontamento do jurista formado em Bolonha de que a sucessão real não seria tão linear como se fazia crer na doutrina de que o poder emanava directamente de Deus para o rei e, ulteriormente, para a sua descendência. Antes, que o poder deste, ou mesmo a sua ascensão ao trono, dependiam do interesse do “Estado”.

<sup>107</sup> Na visão de Oliveira Martins: “o sentimento de independência nacional, a ideia de que os reis são os chefes e representantes de uma nação, e não os donos de uma propriedade que defendem e tratam de alargar, bem se pode dizer que só data da dinastia de Avis, depois do dia memorável de Aljubarrota” (Martins *apud* Nogueira & Oliveira, 1992: 58).

conduziria à conquista de Ceuta em 1415. Ainda hoje não é absolutamente consensual os motivos que despoletaram tal política, ou sequer se de uma empresa tendo em vista os anos vindouros se tratou. Certo é que esta nova fase de vida nacional corta com a primazia (ainda que não em absoluto) da política peninsular, para se dedicar ao que chamamos Período Imperial que duraria meio milénio.

As motivações para a expansão territorial e subsequente política colonial encontram raízes profundas na estreita ligação do povo luso com o mar, mas, e acima de tudo, “nas dificuldades estruturais do reino e no seu impasse ibérico<sup>108</sup>” (Vasconcelos e Sousa, 2012: 195). Igualmente, reconhecemos nas palavras de José Hermano Saraiva certas razões e motivações para o início e devir das descobertas portuguesas: “para o povo, a expansão foi, sobretudo, uma forma de emigração e representava para ele o que a emigração sempre representou: a possibilidade de uma vida melhor e a libertação de um sistema de opressões e libertações que, em relação aos «pequenos», foi sempre pesado e do qual eles também sempre procuraram libertar-se buscando novas terras [...]. Para clérigos e nobres, cristianização e conquista eram formas de servir Deus e servir o rei e de merecer por isso as recompensas concomitantes: comendas, tenças, capitánias, ofícios, tudo oportunidades que no estreito quadro da metrópole se tornava cada vez mais raro conseguir. Para os mercadores era a perspectiva de um bom negócio, das matérias-primas colhidas na origem e revendidas com bom lucro. Para o rei era um motivo de prestígio, uma boa forma de ocupar os nobres e, sobretudo, a criação de novas fontes de receita, numa época em que os rendimentos da Coroa tinham descido muito” (Saraiva, 1998: 141). Desta feita, a epopeia portuguesa foi possível por aliar às dificuldades crónicas do país e das populações um projecto de inserção nacional do qual todos podiam comungar.

Assim sendo, a conquista do Norte de África teve início com a tomada de Ceuta (1415), em empreendimento tal que envolveu esmagadoramente o escol do país, incluindo: o próprio rei, os seus infantes e o condestável Nuno Alvares Pereira, no que poderia ter sido um prefácio a Alcácer Quibir (1580), no caso do malogro da expedição. Quis o fado português assim a não ser, e conseguiu-se conquistar a praça.

Por forma a melhor compreendermos a problemática da expansão marítima, podemos identificar três motivos que, na nossa opinião, poderão ter conduzido à escolha de Ceuta como primeiro alvo da expansão portuguesa: geográficas; político-económicas;

---

<sup>108</sup> Encontrava-se, Portugal, comprimido na *finisterra* da Europa e Península Ibérica pelo oceano e por um reino vizinho muito maior do que si, com o qual houvera reconhecido as fronteiras e anuído o direito de conquista do Sul do que hoje conhecemos por Espanha.

político-religiosas<sup>109</sup> (Vasconcelos e Sousa, 2012; Saraiva, 1998). Das três razões invocadas apenas a última reconheceu os seus efeitos pelas sucessivas bulas papais<sup>110</sup>. Relativamente à primeira, não só continuaram a circular embarcações como aumentou o curso (Saraiva, 1998). Já em relação à segunda, as rotas acabaram por ser desviadas, acabando Ceuta por ser tonar uma cidade com extrema necessidade de ser mantida pela metrópole, transformando-se assim, de acordo com o regente D. Pedro num “mui bom sumidoiro de gente, de armas e de dinheiro” (Idem, 1998: 132).

Esta desastrosa opção política originou várias cisões no seio da corte, com uma forte corrente a procurar impelir o rei a avançar para Gibraltar em 1419 (Rodrigues, 1994: 60). Mais tarde para o reino de Granada em 1443, acabando D. Duarte (1433-1438) por optar pela tentativa de conquistar Tânger. De ora em diante destacar-se-á a presumível descoberta da Madeira (1419-1420), dos Açores (1427 e 1452 o grupo ocidental) e Cabo Verde (1456) (Vasconcelos e Sousa, 2012: 186; 192-195).

Contudo, seria necessário aguardar pelo reinado de D. Afonso V para se vislumbrar um novo ímpeto na conquista do Norte de África. A PE de D. Afonso V (1438-1477; 1477-1481) centrou-se, assim, em três vectores: os empreendimentos no Norte de África, dentro dos quais: a conquista de Alcácer Ceguer (1458); de Arzila (1471); e Tânger (1471), todas praças visto como importantes interpostos comerciais que permitiam aceder às riquezas do Golfo da Guiné e da Costa do Ouro, além de limitar o sufoco e cerco de Ceuta<sup>111</sup> (Vasconcelos e Sousa, 2012: 182).

---

<sup>109</sup> Não são claras as razões que levaram a recair sobre a cidade de Ceuta o início das conquistas africanas. Porventura, por razões de geografia política e económica, além de religiosas. Vejamos, a referida praça situa-se na convergência do continente negro com a velha Europa, separados por escassos quilómetros, o que permitia relativo controlo sobre as navegações alheias e um reforço do combate ao corço muçulmano que assolava as costas dos Algarve. Ceuta seria, à época, um importante centro de riqueza da região, na qual aportavam embarcações para carga e descarga de mercadorias; pensava-se assim pelo controlo desta o ulterior controlo das rotas comerciais. Vislumbrava-se ainda a perseguição da legitimidade internacional da nova dinastia portuguesa e nada melhor para o efeito que a bênção do Papa no combate ao infiel e na cristianização de África (Vasconcelos e Sousa, 2012; Saraiva, 1998).

<sup>110</sup> Destacam-se: *Super gregum dominicanum* (1418) de Martinho V; *Romanus pontifex* (1455) de Nicolau V; *Inter Caetare* (1456) de Calisto III; *Eterni regis* (1481) de Sisto IV (Rodrigues, 1994: 59; 69 e 70; 77; Martinez, 2010: 117). Estas cartas pontifícias destinam-se a reconhecer e incentivar sucessivamente a importância das conquistas portuguesas em África, além de significarem, muitas vezes, a defesa da doutrina *mare clausum*, aplicada a todos os mares conhecidos ou não que sustentava: o mar para quem o sabe navegar. Foi, pois, uma preciosa ajuda aos intentos portugueses, permitindo fomentar, numa fase inicial, um monopólio de descobertas e conquistas. A reacção não se fez esperar e opôs Serafim de Freitas a Hugo Grócio, próximo dos protestantes, que defendera o *mare liberum* (Martinez, 2010: 117-118).

<sup>111</sup> Notou-se a tentativa de combate ao inimigo turco, após a conquista de Constantinopla (1454), onde o rei português prometeu a Calisto III a participação numa cruzada tendo em vista recuperar a cidade. “Mas o papa morreu [...] o projecto de cruzada foi abandonado. Os meios militares, entretanto reunidos, foram utilizados numa expedição ao Norte de África” de onde resultaram as conquistas supra mencionada (Saraiva, 1998: 134).

Neste âmbito, a PE portuguesa à época, registou ainda a guerra pelo trono de Castela (1475-1476), na qual, *O Africano*, por se ter casado com a filha do rei castelhano Henrique IV de seu nome Joana, mais conhecida por *Beltraneja*, considerou os seus direitos à Coroa contra a pretendente Isabel, irmã de Henrique IV, que por sua vez seria a desejada por muitos para reinar, em virtude de se acreditar que a infanta castelhana, filha do rei, havia sido gerada de uma relação ilegítima entre a rainha Joana de Castela – irmã de D. Afonso V – e o grão-mestre da Ordem de Sant’Iago, conde de Ledesma, D. Beltrão de la Cueva.

A situação complicou-se quando Isabel, *A Católica* contrai matrimónio com D. Fernando, herdeiro de Aragão, o que significaria uma união política entre os dois reinos, conflituando com a tradicional política de equilíbrio peninsular levada a cabo pelos monarcas portugueses.

À morte do rei castelhano (1474), casando-se D. Afonso V com sua sobrinha Joana *Beltraneja* (1475), tem lugar uma guerra que termina na malograda campanha de Toro, que o rei português não vence e vê o rei francês negar-lhe o apoio prometido em 1475. A derrota das pretensões portuguesas significou o início de uma unidade de reinos que haveria de culminar com o que hoje conhecemos por Espanha (após conquista de Granada em 1492 e absorção de Navarra em 1512); lançou igualmente as bases para uma política colonial, resolvida que estava a questão da unidade política (Martinez, 2010: 102-108).

O conflito sucessório ficaria definitivamente sanado em 1479 pela celebração do Tratado de Alcáçovas-Toledo. Este acordo revela uma série de preceitos definidores desta nova etapa do convívio peninsular. Vejamos, pese embora Portugal se encontrar muito adiantado nas empresas das descobertas, é inegável o reconhecimento da vocação marítima de Castela. Desta feita, procurou-se do lado português através da abdicação do trono castelhano e assentimento da legitimidade dos *Reis Católicos* e a recusa de ambas as partes à unificação pela força dos dois reinos. “Pelas cláusulas do tratado atribuía-se a Portugal o senhorio dos arquipélagos atlânticos da Madeira, dos Açores e de Cabo Verde, além do senhorio da Guiné, com o ouro de Mina, reservando-lhe ainda a conquista do reino marroquino de Fez; para a Coroa de Castela-Aragão ficavam o senhorio das Canárias [...], bem como a conquista do reino islâmico de Granada. Implícita nesta divisão estava a ideia de que Castela não interviria nas explorações ou conquistas dos portugueses a sul das Canárias” (Vasconcelos e Sousa, 2012: 166). Definia-se, assim, uma linha de exploração e conquista latitudinal, sendo o que se encontrar a Norte pertenceria a Castela e a Sul a Portugal.



O supramencionado Tratado não só simbolizou o fim das pretensas portuguesas na península como, desta feita, se procurou doravante em face de um vizinho muito maior a substituição de uma política de equilíbrio de poderes (visto não existirem mais reinos) por uma política de boa vizinhança<sup>112</sup>. Existem ainda razões para acreditar que este acordo seria o prelúdio para o célebre Tratado de Tordesilhas.

O acordo celebrado em 1479 não foi conclusivo pois era omissivo em relação ao Atlântico ocidental e não impedia que os navios castelhanos navegassem ao largo da costa africana e com isso criassem querelas com os portugueses. Pelo ano de 1482, Portugal já dominava o comércio de ouro e escravos na costa ocidental de África pela construção da feitoria-fortaleza de São Jorge da Mina; Diogo Cão já houvera começado a busca pela passagem para o Índico; e em 1487, Bartolomeu Dias completa a dobragem do Cabo das Tormentas, doravante da Boa Esperança (Rodrigues, 1994: 78-79).

Contudo, em 1492, Cristóvão Colombo, ao serviço dos Reis Católicos, descobre as Antilhas e no regresso ao velho continente passa por Portugal afirmando que havia descoberto o caminho marítimo para Índia, tal qual havia proposto ao rei D. João II (1477; 1481-1495) e que este recusara. *O Príncipe Perfeito* afirma que tais terras lhe cabiam pela letra de Alcáçovas-Toledo, preparando-se para a guerra com Castela. No ano de 1494, o Papa Alexandre VI, de origem espanhola, confirma a soberania de Castela sobre os novos território situados a 100 léguas de uma linha de polo a polo a contar dos Açores e Cabo Verde, através da bula *Inter Caetera* (Magalhães, 1990: 45-46). O rei português protesta tal decisão por ter sido ajustada sem o seu consentimento e abre-se assim a negociação tendo em vista o Tratado de Tordesilhas<sup>113</sup> (1494).

Desta feita, seria já durante o magistério de D. Manuel I (1495-1521) que, entre outros feitos, se descobre o caminho marítimo a Índia (1497-1498); se exhibe a chegada ao Brasil (1500); se conquista Calecute (1502), Ormuz (1507/1515), Goa (1510), Malaca

---

<sup>112</sup> Quer pelo resultado da guerra de sucessão em Castela, quer pelas cláusulas de Alcáçovas-Toledo, existem razões para acreditar que o desfecho foi benéfico para Portugal. De acordo com a visão de Franco Nogueira, seria cômico pensar que Portugal sairia beneficiado em caso de união das duas coroas, ainda que efectuada pela força e vontade deste. A prazo, e devido à massa crítica do vizinho, ao peso e influência da corte castelhana, à preponderância do clero em terras hispânicas, e à política centrípeta sempre seguida para dominar as periferias, o mais certo era esperar a dissolução do poder português e a sua incorporação num corpo político cujo centro decisório jamais estaria em Portugal, ainda que lá se fixasse a capital da península. Cf.: Nogueira, F. a, 2000. *Juízo Final*. Barcelos. Civilização.

<sup>113</sup> Por via do supramencionado Tratado se consagrou a divisão do mundo em duas esferas de influência por uma linha longitudinal que passaria não a 100 mas a 370 léguas a Ocidente de Cabo Verde, ficando os territórios aquém desta à mercê da coroa de Portugal, salvaguardando as suas empresas em África e além do Cabo da Boa Esperança (Martinez, 2010: 121-122; Saraiva, 1998: 150-151). Mais a mais se discutia se D. João II sabia da existência das terras brasileiras, mas o que para a história ficaria é que os limites de Vera Cruz caberiam aos portugueses. O Tratado de Tordesilhas seria confirmado pelo Sumo Pontífice Júlio II através da bula *Eaquae pro bono pacis* de 1506 (Magalhães, 1990: 46-47).

(1511); se malogra a tomada do importante ponto estratégico que representava a cidade de Adém (1513); se iniciam as navegações no Pacífico (Rodrigues, 1994: 81, 83, 84, 86, 87, 88). Ao mesmo tempo, em 1513, se inicia uma ligação comercial entre China e Malaca (Saraiva, 1998: 165).

Todavia, o grande problema de PE portuguesa prendeu-se mesmo com os direitos soberanos sobre o arquipélago das Molucas<sup>114</sup>, sob a vigência do Tratado de Tordesilhas. Após a tomada de Malaca pelos portugueses (1511), iniciaram contactos com as ilhas Molucas - principal rota de especiarias - onde a partir de 1513 se estabelecem relações políticas e comerciais ininterruptas (Martinez, 2010: 130). As novas depressa chegaram a Espanha, de onde prontamente o seu monarca se fizera reclamar da soberania das mesmas ilhas. Dentro deste contexto ocorria a viagem de circunavegação de Fernão Magalhães, piloto português desavindo com D. Manuel a respeito de não ver aumentada a sua tença, ao serviço dos espanhóis, entre 1519 e 1522, durante o qual haveria de falecer<sup>115</sup>.

O problema foi, então, herdado pelo rei D. João III (1521-1557), que em 1523 enceta contactos com o seu homólogo castelhano no sentido de procurar uma solução jurídica para a questão, que não fora atendida. No ano seguinte promoveu-se a junta Badajoz-Elvas (1524) cuja missão seria encontrar no domínio jurídico, cartográfico e mesmo mareante o legítimo detentor das ilhas em disputa. Mas as reuniões foram inconclusivas devido à influência política que orientava cada facção. “A questão só foi solucionada definitivamente pelo Tratado de Saragoça<sup>116</sup> de 23 de Abril de 1529, para o

---

<sup>114</sup> Por volta de 1506, D. Manuel toma conhecimento da importante rota do cravo e especiarias que advinham da região da Malásia, cujo estreito de Malaca era um ponto estratégico muito relevante para o controlo do comércio marítimo regional, bem como uma importante passagem para o Pacífico. Desta feita, *O Venturoso* insta D. Francisco de Almeida, vice-rei da Índia, a ocupar a ali estabelecer um entreposto comercial. Em 1511, Afonso de Albuquerque toma a cidade de Malaca, constrói uma fortaleza e de imediato estabelece relações pacíficas e comerciais com os povos vizinhos. No mesmo ano inicia-se uma expedição portuguesa às ilhas Molucas – principal rota de especiarias - onde a partir de 1513 se estabelecem relações políticas e comerciais ininterruptas. Especial destaque para “«o trato do cravo»” celebrado em 1522 (Martinez, 2010: 130).

<sup>115</sup> Após o conflito com o monarca português, Fernão Magalhães, à semelhança de outros navegadores, cosmógrafos, juristas e cartógrafos portugueses, por não ver reconhecidas as suas posições aceitam os ofícios em Espanha, velando pelos interesses da sua Coroa contra a portuguesa. Foi este o caso da disputa pelas Molucas, que houvera suscitado a necessidade de se verificar o antípoda do meridiano de Tordesilhas.

<sup>116</sup> O acordo previa a transacção das Molucas, a respeito das quais Carlos V receberia a quantia de 350 000 ducados de ouro do rei português, passando a este a pertença de “«todo o direito, acção, domínio, propriedade e posse, que por qualquer modo pudesse ter para navegar e comerciar em Moluco»” (Martinez, 2010: 131). Ver-se-ia, igualmente, reconhecido o princípio do *mare clausum*, obrigando-se o monarca espanhol a não enviar corsários ou agentes que quebrassem ou molestassem a paz naquela região.

qual contribuiu a influência da imperatriz Isabel, mulher de Carlos V e filha de D. Manuel”, irmã de D. João III<sup>117</sup> (Idem, 2010: 130).

Este Tratado significou uma importante vitória da diplomacia portuguesa. Ainda que os valores fossem elevados, ficaram quitados ao fim de um mês, contrariamente às diversas prestações estipuladas. Outro factor a demonstrar a importância do acordo foi a vontade de Carlos V em contar com a soberania das ilhas, que para efeito não conseguiu. Além do mais serviu para demonstrar a bipolarização do mundo com Portugal a ver reforçada a sua força e monopólio comercial no Índico, com possibilidade de se expandir para o Pacífico.

Todavia, ficou-se a dever a D. João III o sacrifício parcial da vertente norte-africana do império, “que tanto prestígio gozava entre a nobreza portuguesa”. Perderam-se ou foram conquistadas as praças de Agadir em 1541, Safim e Azamor em 1542, Alcácer Ceguer e Arzila em 1549. Tal acção viria a ser determinante para o reinado de seu sucessor e seu neto, D. Sebastião (1557-1578), cuja acção política e diplomática seria o completo oposto, conduzindo à perda da independência (Monteiro, 2012: 224).

A esta tomada de posição também se ficou a dever o libertar de esforços para a colonização e exploração económica do Brasil, assim como alcançar terras japonesas em 1543 e estabelecer, definitivamente, após a concessão pacífica de Macau<sup>118</sup> em 1557, um triângulo comercial assente na ligação Índia-China-Japão, o mesmo seria dizer: o domínio do comércio no Índico e Pacífico.

O fim de reinado de D. João III, em 1557, ameaçou transformar-se num problema sucessório. Dos seus nove filhos, todos haviam falecido, restando apenas um menino, seu neto, com então quatro anos. Desta feita, colocou-se a questão da regência: se se deveria optar pela avó do rei-menino, D. Catarina, tia de Filipe II, e conotada com um partido

---

<sup>117</sup> A acção política de *O Pio* não se ficaria pela resolução desta contenda. Deveu-se a este, numa época de grande fervor religioso, fruto da Reforma Protestante iniciada por Martinho Lutero em 1517, que desafiava o monopólio do poder espiritual da Igreja Católica na Europa ocidental, a introdução da Inquisição em Portugal. Tal sucedeu após a enérgica resposta da Santa Sé pela convocação do Consílio de Trento (1545-1563), do qual acabaria por sair a Contra-Reforma. Como leal serviçal da causa de Deus defendida pela Igreja de Roma, no ano de 1531, D. João III, requer autorização para estabelecer a Inquisição em Portugal – concretizada em 1536 -, reforçando de sobremaneira os poderes eclesiásticos, num claro retrocesso em face ao poder civil (Serrão, 1980: 50-53).

<sup>118</sup> De acordo com Hermano Saraiva: “Em 1557, o mandarim de Cantão encontrou uma fórmula hábil para permitir o comércio sem acabar com a proibição: deu aos Portugueses uma ilhota ligada ao continente chinês por um estreito istmo, onde foi construído um muro para indicar que ali acabava a China. Era a península de Macau. O facto de não fazer parte da China exceptuava-a das proibições imperiais e permitia-lhe negociar livremente” (Saraiva, 1998: 166).

castelhano<sup>119</sup>; ou se se deveria enveredar pelo tio-avô de D. Sebastião, cardeal D. Henrique, supostamente identificado com o partido português. A escolha acabou por recair sobre a primeira, crendo-se por influência do secretário Pêro de Alcáçovas Carneiro, conde de Idanha, próximo dos Habsburgo, abdicando em 1562, onde lhe sucedeu o cardeal supracitado (Idem, 2012: 258).

Chegada a maioridade do rei, aos seus catorze anos, Portugal já se encontra em fase de declínio imperial, não apenas pela concorrência que se começava a sentir da parte de outras potências marítimas europeias, mas também pela vasta extensão dos territórios (leia-se portos comerciais, fortalezas e feitorias) que seria necessário defender e administrar para um país cuja população seria de cerca de 1 200 000 habitantes no ano de 1527 (Rodrigues, 1994: 91). Desta feita, Portugal teve, em 1570, que abandonar o monopólio comercial do oriente e arrendá-lo a mercadores (Saraiva, 1998: 173). Não obstante a circunstância do Império, a situação das elites na metrópole era de extrema opulência, uma vida que se media pelo *estado*, isto é, pela opulência. O desenvolvimento social houvera estagnado e assistia-se ao êxodo para a capital, criando uma sociedade parasitária, em detrimento de uma sociedade produtiva (Idem, 1998: 172).

No contexto exterior fervilhavam as ideias da Contra-Reforma, que acabaria por influenciar de sobre maneira, não só o ambiente social português, através do Santo Ofício, mas também a própria educação do rei, pela mão dos jesuítas.

Desta feita, o fervor religioso que orientava o comportamento do rei português, bem como a ameaça do inimigo turco que se preparava para tomar Marrocos – apoiando uma contenda no seio do reino de Fez -, ameaçando não só o equilíbrio de poderes regional, como igualmente a integridade da própria península, acabaram por despoletar, em linha totalmente oposta à política de seu antecessor, uma invasão ao Norte de África com a finalidade de combater o *Ismaelita* das *ciudades mil*, *terra infinita*, procurando recuperar o prestígio e poder perdidos na região<sup>120</sup>. Desta feita, no ano fatídico de 1578, dá-se a “partida de Lisboa em direcção a Marrocos de um exército que contaria com cerca de 17 000 homens, dos quais 1500 de cavalaria, e com apreciável número de peças de artilharia”,

---

<sup>119</sup> Pese embora esta ideia, na verdade, D. Catarina haveria de se revelar boa regente, fiel aos interesses de Portugal, negando liminarmente a seu irmão Carlos V o projecto de fazer jurar, na falta de D. Sebastião, o filho de Filipe II, D. Carlos, também neto da regente (Martinez, 2010: 136).

<sup>120</sup> O rei de Fez acabou por garantir a D. Sebastião que os turcos já não se encontravam no seu território, prometendo ao monarca português terras em redor das possessões portuguesas no Magrebe. D. Sebastião recusa a proposta de pequenos ganhos e avança para a conquista de praças, afastando-se perigosamente da costa (Martinez, 2010: 146).

além da nata dos fidalgos portugueses (Idem, 2012: 264). Morreriam metade nos campos de Alcácer-Quibir.

Por força do fatídico incidente, D. Henrique (1578-1580) assumiria as rédeas do reino mas a sua idade avança, 64 anos, tornava quase impossível a produção de descendência. À sua morte, a coroa de Portugal iria para um dos netos de D. Manuel: a simbolizar a união peninsular temos Filipe II de Espanha que contava com o apoio da nobreza portuguesa e da alta burguesia: os primeiros, ciosos das regalias a usufruir e por poderem vir a manter o seu *estado*, os segundos pela esperança de protecção da frota espanhola às rotas portuguesas, bem como a abertura aos mercados espanhóis e sul-americanos; a simbolizar o partido da independência encontramos D. Catarina e D. António prior do Crato, filho bastardo de D. Manuel: a primeira pouco apoio reunia, o segundo era suportado pelo povo (Saraiva, 1998: 175-176).

Desta feita, em 1580, D. António fez-se aclamar rei em Santarém. Por seu lado, Filipe II de Espanha invade Portugal desbaratando a parca resistência às portas de Alcântara, levando os cinco governadores do reino (indigitados em 1580 aquando da morte de D. Henrique) a o aclamarem como rei (Saraiva, 1998: 177). Da incapacidade em reverter a situação, resultaria a perda de Independência de Portugal.

No fim de tudo, afirmou um dos vice-reis para Portugal nomeados por Filipe II, que este monarca “o herdara, o conquistara e o comprara”, em clara alusão às negociações levadas a cabo com as elites portuguesas, no que ficaria celebrizado como: “o Pacto de Tomar” (Monteiro, 2012: 269-277).

Por forma a melhor compreendermos a conjuntura política externa e interna, assim como a correlação entre estes factores, que conduziram à perda de independência do Reino português, seguiremos a conspexção de Nuno Gonçalo Monteiro, que nos faz notar duas problemáticas muito importantes.

A primeira diz respeito à política de alianças peninsulares levada a cabo entre os monarcas das duas coroas e que traduz, igualmente, uma opção de PE. Como já havíamos referido, a PE portuguesa em relação à Península Ibérica passou, com o tratado de Alcáçovas-Toledo de 1479, de uma política de equilíbrio de poderes regional para uma política de boa-vizinhança, perante um reino em tudo superior a si. A fórmula encontrada, como de resto bastante comum à época, foi a de casamentos entre as casas reais. D. Manuel casou três vezes: duas delas com filhas dos Reis Católicos, a última com uma sobrinha destas; casara sua filha com Carlos V, enquanto a irmã deste, D. Catarina, desposara D. João III; o filho deste casou com a prima, filha de Carlos V, sendo que deste

matrimónio viria a nascer D. Sebastião; por seu lado, Filipe II, filho primogénito de Carlos V, tinha casado em primeiras núpcias com uma filha de D. João III e D. Catarina. Como podemos verificar “a união peninsular, apesar de rejeitada por muitos, não pode deixar de ter estado no horizonte das dinastias ibéricas. Nunca se terá negociado um casamento explicitamente com esse objectivo [...]. Mas sabia-se bem que, mais tarde ou mais cedo, a união peninsular era uma probabilidade quase inevitável” (Monteiro, 2012: 256).

A segunda concerne à forma como era entendida a legitimidade governativa à época. Ou seja: “o modelo dominante, porém, seria o das monarquias ou dos «Estados dinásticos», que se deve distinguir claramente dos «Estados-nações». [... O que importava seria] o reconhecimento inequívoco da sua [monarquia] autoridade dinástica”. Desta feita, o que tornava um rei legítimo era o direito pelo sangue e não a correspondência à vontade popular ou nacional (Idem, 2012: 252-253). Contudo, não deve ser negado o precedente aberto no início desta mesma dinastia de Avis, na qual, D. João I foi *eleito rei* nas Cortes de Coimbra, em 1385. O busfílis da questão sucessória residia precisamente no desequilíbrio de forças que existiam em 1580, onde os apoiantes da via da eleição cobriam um leque social mais vasto, além das grandes mutações sociais e económicas que haviam permitido ao povo, aos mesteirais, à burguesia em ascensão e a parte da nobreza repelir as invasões castelhanas.

Por último, e de forma muito sintetizada, devemos apontar as grandes linhas de acção que pautaram a PE portuguesa na vigência da Dinastia da Avis. Assim sendo, entendemos que a característica mais importante do posicionamento externo português durante o referido período foi a neutralidade face aos conflitos europeus. Deste modo, Portugal procurou apartar-se das querelas entre a cristandade e os turcos (pelo menos de forma directa e sem contar com a intenção de Afonso V em atacar Constantinopla) no Leste europeu, não participando na vitória em Lepanto. Recusou-se a alinhar nas guerras intra-europeias e a apoiar Carlos V na defesa do seu império contra os protestantes e os franceses que os apoiavam, notório da grande habilidade diplomática do reino de D. João III. Mais, para garantir tal neutralidade, esta “reclamou uma razoável preparação militar, pois só aos fortes costuma ser consentido o desejo de viver em paz. A armada portuguesa teve de ser consideravelmente reforçada, para que as esquadras do imperador e da França respeitassem a extensa costa de Portugal e das suas possessões” (Martinez, 2010: 135).

Por outro lado, devemos ainda mencionar os três eixos da política diplomática de Portugal neste período, que incidiram sobre diferentes regiões do globo. O primeiro prende-se com as relações estabelecidas em África, mais concretamente com a Guiné, o

Congo e a Etiópia, das quais ressaltam os matrimónios celebrados entre portugueses e as famílias reais africanas, além do incentivo ao concubinato; a doação de cem escravos negros ao rei português por soberanos do golfo da Guiné (o que demonstra que a escravatura na região não fora introduzida pelos portugueses); a cristianização do reino do Congo; as alianças com a Etiópia, reino cristão desde o século IV (não fiel a Roma e repleto de heresias), contra os turcos (Idem, 2010: 124-126).

O segundo ponto eixo diz respeito à acção no Índico, onde se procurou Portugal ligar por tratados de paz e amizade e, em muitos casos, pela força das armas e ulteriores acordos conseguir protectorados. Nesta região como em África, as sociedades eram muito heterogéneas, não apenas a nível étnico mas também religioso, realidade com a qual os portugueses souberam sempre manobrar a seu favor, sendo muito comum grupos nativos ajudarem portugueses nos seus empreendimentos contra reinos seus rivais (Ibidem, 2010: 126-127).

Por último destacam-se as relações estabelecidas no Golfo Pérsico e no Pacífico. Se no primeiro, os portugueses foram bem-sucedidos no estabelecimento de relações comerciais, bem como o êxito alcançado na mesma matéria no domínio da cristianização do reino de Sião; já no que respeitou ao extremo oriente, tal não se verificou. Se no que concerne à China as difíceis relações chegaram a bom porto em 1557, no Japão as relações foram mais precárias pelas reacções negativas levantadas pelo xogunato em relação à crescente influência do cristianismo no país e à acção concertada do holandeses e ingleses contra os portugueses na região (Ibidem, 2010: 128-129).

### **2.2.2. A LUTA PELO ULTRAMAR PORTUGUÊS**

Com o surgimento, anos mais tarde, da Restauração, em 1640, poder-se-á afirmar que a política portuguesa, ou mais concretamente a política externa portuguesa, se encontrava no ponto zero. A estrutura do SI tinha-se alterado, novos actores haviam emergido e os vazios de poder deixados por Portugal foram ocupados por outras potências. Nestes termos, e para assegurar a manutenção da independência, entretanto recuperada, e recuperada num cenário extremamente hostil, bem como procurar o reconhecimento internacional da nova dinastia portuguesa, a Diplomacia portuguesa levou a cabo um papel determinante.

Convirá recordar que a perda da independência teve como uma das consequências mais gravosas os assaltos sobre o império ultramarino português, dos quais podemos enumerar algumas conquistas ou expulsões: de Ceilão pelos holandeses em 1609; do Maranhão pelos franceses em 1615; de Ormuz pelos anglo-persas em 1622; de Salvador pelos homens da Batávia em 1624; de Olinda e Recife pelos mesmos em 1630; da Etiópia em 1634; de Pernambuco pelos holandeses em 1635; de S. Jorge da Mina pelos mesmos em 1637; de Arguim e Ceará pelas forças das Províncias Unidas em 1638; de Luanda pelos mesmos em 1641; e ainda Cochim e Cananor pelos mesmos em 1663 (Rodrigues, 1994: 110-134).

Após a Restauração, valeu a Portugal a fidelidade da esmagadora maioria das populações dos territórios ocupados, com excepção de Ceuta que sempre se manteve do lado espanhol. De resto, as populações luso-brasileiras mantiveram-se ao lado da coroa portuguesa contra franceses e a ocupação holandesa, expulsando-os do Brasil; as gentes portuguesas em Angola, refugiando-se no interior e mantendo controlo e boas relações com os líderes angolanos e congolese, desempenharam um papel fundamental para auxiliar Sá de Miranda a recuperar Angola e São Tomé, em 1648; no Indico e Pacífico a situação foi diferente devido à forte presença inglesa e, sobretudo, holandesa que passaram a controlar os grandes pontos estratégicos e de comércio, logrando estes últimos expulsar os lusos do Japão. No final, sendo a Holanda o grande concorrente marítimo aos territórios ultramarinos portugueses, o conflito saldou-se da seguinte forma: vitória holandesa a oriente, empate em África e vitória portuguesa no Brasil (Boxer *apud* Monteiro, 2012: 320).

De acordo com Nuno Gonçalo Monteiro devemos notar o seguinte: “A Restauração ficou assinalada, finalmente, pela recentragem do Império Português no Atlântico” (Monteiro, 2012: 321). Este é um aspecto muito importante pois é no final destes conflitos levados a cabo pela Restauração que se define e projecta o Ultramar que viria a manter-se até 1974.

### **2.2.3. A DIPLOMACIA DA RESTAURAÇÃO (1640-1670)**

A união das coroas peninsulares nunca acolheu apoio de todas as classes e, à medida que a Dinastia Filipina (1580-1640) avançava no tempo, mais era notório o descontentamento dos estados. Para tal contribuiu o estigma de “rei ausente”, as políticas



do Conde-Duque de Olivares<sup>121</sup> e as revoltas de Évora de 1637-1638 conhecidas por “Revoltas do Manuelinho” (Monteiro, 2012: 187; 291-292). É neste contexto que “os conspiradores decidiram *restaurar* a linha legítima da sucessão do trono, em que entendiam ter sido preterida em 1580 com a sucessão de Filipe II [de Espanha], visto que, de direito, a coroa pertencia a D. Catarina, duquesa de Bragança. Tratava-se apenas de dar o seu a seu dono; ora o herdeiro de D. Catarina era o neto dela, D. João, duque de Bragança. [...] Convidado para a chefia da revolução, hesitou. [...] Os conjurados colocaram-no perante a alternativa: ou a conservação da monarquia com ele, ou uma república de nobres. Acedeu por fim. [...] E] todo o País aderiu à revolução, mal teve notícia dela” (Saraiva, 1998: 212-213).

Deste modo, as relações bilaterais que Portugal procurou desenvolver neste período, e que atravessaram os reinados de D. João IV (1640-1656) e seu filho D. Afonso VI (1656-1683), pressupuseram a redefinição de alinhamentos políticos que vinham sofrendo um ocaso desde a primeira dinastia. Se por um lado assistimos ao ressurgir da importância da Inglaterra, não é menos verdade que a França – elemento importante no sentido de dirimir o poderio continental espanhol ou mesmo no apoio, se bem que em muitas ocasiões inconsequente, às pretensões peninsulares dos monarcas portugueses – continuará a ocupar um lugar preferencial na diplomacia portuguesa, pelo menos durante o período da Restauração. Era nesta, de acordo com José Calvet de Magalhães, que “D. João IV tinha de encontrar auxílio para consolidar a sua realeza” (Magalhães, 1990: 70).

Assim, as linhas gerais desta época podem definir-se: na tentativa de reconhecimento da dinastia bragantina; na manutenção da independência face a Espanha; na recuperação dos territórios perdidos no Ultramar; na redefinição dos alinhamentos políticos em função da exogeneidade do país.

Por esta altura, na Europa assistíamos a uma disputa pela hegemonia entre a Casa de Habsburgo, que detinha o poder no Sacro-Império Romano Germânico e na Espanha, grande arauto do catolicismo, e a França que, ainda que católica, apoiou as revoltas protestantes no seio do Sacro-Império, por forma a procurar assumir-se como a potência dominante na Europa. Do conflito participaram vários Estados e principados europeus, no

---

<sup>121</sup> “Olivares formulou um projecto que implicava que Portugal começasse a participar no esforço financeiro da guerra e a contribuir para com nobres e soldados para a mesma” (Monteiro, 2012: 291). Os conflitos diziam respeito à Guerra dos Trinta Anos, onde os domínios dos Habsburgo eram dilacerados no centro da Europa; e, igualmente, com a revolta na Catalunha que pretendia a independência face a Espanha. A situação agrava-se perante o facto do Império ultramarino português se encontrar retalhado devido às investidas de outras potências, em especial da Holanda, Inglaterra e França, pese embora a reunião de uma força de cerca de 12 000 homens para recuperar o Brasil, sobre a égide do mesmo Conde.

que ficaria conhecido como A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648); cessada pela paz de Vestefália (1648).

No caso português, a restauração da independência, neste género de cenário, colocou muitos problemas. Desde já porque os putativos países com quem Portugal se poderia aliar para fazer frente a uma contra-ofensiva espanhola se encontravam em guerra consigo no Ultramar, a saber: a França, no Brasil; a Inglaterra no Oriente; a Holanda no Oriente, na América e em África. Mais, dificilmente poderia contar com o apoio da Inglaterra devido à guerra civil que a devastava. Por último, havia alguma relutância em definir os apoios, pois sendo Portugal um reino que desde a sua fundação alinou com as directivas do papado, apoiar a França significaria apoiar os protestantes contra a causa católica, representada pelos Habsburgo. Devemos referir que, pese embora todas as dificuldades inerentes a este processo de Restauração: todos os territórios ultramarinos, com excepção de Ceuta que permaneceu leal a Espanha, se colocaram ao lado da causa portuguesa; tal unidade resultou num impulso decisivo, não só para recuperar grande parte do Império mas também para lançar as bases da manutenção da independência (Martinez, 2010: 173-174).

A PE portuguesa à época ficaria marcada por uma política de embaixadas, que se consubstanciou em cinco vertentes: a francesa, a holandesa, a escandinava, a inglesa e a Santa Sé. No que concerne à primeira, o apoio francês seria concedido numa lógica de aproveitamento conjuntural, pois seria dos interesses do cardeal Richelieu desmembrar o império filipino, tendo já iniciado antes de 1640 os apoios a uma hipotética rebelião dos portugueses, de forma a aliviar a pressão da Espanha na Flandres e Pirenéus. Para o efeito, o rei português envia a França, em 1641, uma embaixada liderada por D. Francisco de Melo e o Dr. António Coelho de Carvalho, no sentido de “propor[-lhe] paz e aliança, as quais haviam de abranger a Holanda. A aliança visaria fazer por todas as vias a guerra ao rei de Espanha, por terra e mar [...]. A proposta portuguesa prevenia a hipótese de paz separada, estabelecendo que daquela liga e confederação se não poderia separar nenhum dos contraentes sem consentimento dos outros” (Idem, 2010: 177-178). Seria, pois, a instituição de uma “liga formal”, dentro da qual, Portugal pretendia acautelar-se a uma paz separada entre as potências beligerantes, condenando o país a nova absorção por parte da Espanha (Saraiva, 1998: 220). É com base nesta proposta que se assina o Tratado Luso-Francês de 1641, mas que não deixava de prever a paz separada, sem que, todavia, o rei francês se reservasse na possibilidade de assistir o rei português nas suas pretensões, “contando que os aliados da França concordassem nisso” (Martinez, 2010: 178). Os

gauleses sempre se esquivaram à possibilidade da “liga formal”, quer por não quererem fazer depender a paz na Europa da situação lusa, quer por interessar a contenda e o enfraquecimento dos mesmos devido à cobiça dos seus territórios ultramarinos.

Não obstante todas as tentativas bilaterais de Portugal para conseguir vincular a França às posições portuguesas, acabaram por não ser bem-sucedidas as embaixadas de Frei Dinis de Lencastre, o marquês de Nisa, o Dr. Pereira de Castro, D. Álvaro Pires de Castro, o Pe. António Vieira, Sousa Coutinho e Frei Domingos do Rosário

Entretanto, como já referimos, a Guerra dos Trinta Anos findara em 1648, com a paz de Vestefália, para a qual Portugal não conseguiu assento, mas as querelas franco-espanholas prosseguiram e com elas a intensão de *O Restaurador* em criar a “liga formal”<sup>122</sup>. Findado o conflito entre as duas potências, é contratado em 1659, pelo Tratado dos Pirenéus<sup>123</sup> a paz entre o reino francês e o espanhol, obtendo o primeiro parte da Alsácia, renunciando ao reino de Navarra e abandonando Portugal e os catalães à sua sorte (Saraiva, 1998: 220).

No que concerne à vertente holandesa, as relações nunca foram fáceis. A unir os dois países existia “apenas” o inimigo comum. Mas muito os separava: a religião e as lutas ultramarinas, onde as Províncias Unidas tinham sido o grande causador da desolação do Império português na América, em África e, sobre tudo, na Ásia-Pacífico. As sucessivas ocupações holandesas não deixavam de criar mal-estar na coroa portuguesa. Seguiram para a Holanda, a partir de 1641, três embaixadas, lideradas, respectivamente, por Tristão de Mendonça Furtado; Francisco de Andrade Leitão; Francisco de Sousa Coutinho. Todas com missão de garantir a restituição dos territórios conquistados, uma trégua que deveria evoluir para uma paz perpétua e, como cedência, a possibilidade de comerciar livremente (Magalhães, 1990: 83-85).

Acabaria, no entanto, por se ver escalar a guerra, aumentando a ameaça em face da paz entre Haia e Madrid. Mais, procuram os holandeses em tal momento aliar-se aos espanhóis – inimigos viscerais – de forma a poder contrariar as reconquistas

---

<sup>122</sup> Após duras negociações, celebra-se novo tratado entre portugueses e franceses, em 1655, não ratificado pelo rei Luís XIV, por considerar a soma de dois milhões de escudos franceses insuficientes (teriam sido pedidos três milhões de escudos franceses para que a França se comprometesse a não celebrar uma paz separada com a Espanha).

<sup>123</sup> “No art. 10.º daquele tratado refere-se mesmo o regresso de Portugal à obediência ao rei de Castela” (Martinez, 2010: 181). Desta feita, ao fim de 19 anos de lutas e negociações, Portugal é abandonado pela França, deixando de ver reconhecida a Dinastia de Bragança. Assim, se interromperam relações diplomáticas formais – sem embargo das secretas – com os franceses até 1668.

portuguesas<sup>124</sup>. A diplomacia portuguesa face à Holanda seria assim caracterizada por duas faces: uma de paz na Europa, outra de guerra no Ultramar (Martinez, 2010: 183-187).

A vertente da Escandinávia também não resultou em ganhos objectivos. Na embaixada à Dinamarca (1641), Francisco de Sousa Coutinho não se conseguiu o reconhecimento da Dinastia de Bragança, por Copenhaga desejar celebrar a paz com a Santa Sé, pelo que tal poderia significar um embaraço. Já no que respeita à embaixada à Suécia (1641), o mesmo embaixador não conseguiu mais do que um acordo comercial e, em 1654, o desembargador António da Silva e Sousa vê a rainha sueca, Cristina, por pressão espanhola, deixar de reconhecer D. João IV, apelidando-o de “«pretense rei de Portugal»” e “«usurpador do reino»” (Idem, 2010: 188-189).

Já no que respeita às embaixadas dirigidas à Santa Sé, tal haveria de se transformar num imbróglia para a diplomacia portuguesa. Assim sendo, iniciou-se em 1641 uma série de embaixadas tendo em vista o reconhecimento da dinastia brigantina, procurando afirmar o reino sobre alçada espiritual do Sumo Pontífice, como de resto havia sido tradicional de todas as outras dinastias portuguesas. Todavia, nem a vontade portuguesa, nem os incontáveis serviços à causa da cristandade que Portugal sempre houvera prestado foram suficientes para obter de Urbano VIII o reconhecimento de D. João IV como legítimo rei. Isto acontecia porque o papado fundava “no Império e na Espanha, cujos domínios, aliás, se estendiam pela Itália, as últimas esperanças de restabelecimento da unidade europeia, ou, ao menos de salvaguarda da comunidade católica. E era forte a reacção antifrancesa na Cúria Romana”, sendo que a França apoiava as pretensões protestantes e Portugal contra os Habsburgo. Desta feita, “o conflito só terminaria sob o pontificado de Clemente IX; e já depois do tratado de paz com a Espanha [1669]. Então se restabeleceram relações normais entre Portugal e a Santa Sé” (Ibidem, 2010: 189-193). É, deste modo, no ano de 1670 que Clemente X reconhece a restauração da monarquia portuguesa pela bula *Ex litteris* (Magalhães, 1990: 92).

Por último, na vertente inglesa as negociações não se avizinhavam fáceis. Desde logo pela ausência de contenda entre Carlos I de Inglaterra e Filipe IV de Espanha; depois aos desentendimentos entre a coroa portuguesa e inglesa, ainda antes de 1580 devido a questões religiosas; acresce, ainda, a participação de Portugal na Armada Invencível; por

---

<sup>124</sup> De facto, a expulsão dos homens da Batávia de Angola, Brasil e São Tomé acabou por catalisar acordos de paz, primeiro em 1661, onde estes renunciavam ao Brasil e territórios portugueses em África em troca de indemnizações e reconhecimento dos seus territórios no Oriente. Só em 1669 é que após novos conflitos se celebrou uma paz em que os portugueses cediam concessões comerciais, nomeadamente no que respeitava à exploração de sal em Setúbal.

último a expansão dos britânicos no Oriente às expensas de territórios lusos. Todavia, isso não impediu o envio de embaixadas às ilhas britânicas, sendo, em 1641, “a primeira embaixada da Restauração, confiada a D. Antão de Almada e ao Dr. Francisco de Andrade Leitão”. Após vários incidentes com armadas inglesas à entrada do Tejo e um ultimato, D. João IV, desamparado pela França, não reconhecido pelos escandinavos e pelo Papa e em guerra com os holandeses no Ultramar, aceita as condições impostas em 1654, pelo Tratado de Westminster. “Foi este o primeiro tratado que marcou uma acentuada supremacia política da Inglaterra em relação a Portugal” (Martinez, 2010: 194-197).

De ora em diante, Portugal pôde vislumbrar um apoio<sup>125</sup> internacional que ficaria concretizado após o envio de nova embaixada portuguesa e pela restauração da monarquia inglesa em 1660, que houvera sido dilacerada por uma guerra civil entre os *royalists* e os *parliamentarians* e instaurado uma república liderada por Cromwell (1649-1658).

A Guerra da Restauração só findaria em 1668 com a assinatura de um tratado de paz entre Portugal e Espanha, sob mediação do rei inglês, acabando com uma guerra que durara vinte e sete anos. Neste tratado se consagrou que Ceuta seria a única praça que passaria para domínio espanhol em troca do reconhecimento da monarquia portuguesa (Magalhães, 1990: 88-90).

#### **2.2.4. A PE DE PORTUGAL NO SÉCULO XVIII: DE D. PEDRO II A D. MARIA I**

Aquando do fim da Guerra da Restauração pelos anos de 1668, o panorama político europeu houvera-se alterado muito: a França ascendia a maior potência europeia pelo seu apoio na vitória dos protestantes contra o Sacro Império (católico); pela cada vez mais latente divisão da Europa em potências continentais e marítimas, que viria a pesar muito na opção de Portugal no alinhamento com a Inglaterra – devido ao império ultramarino – ainda que oscilante entre esta e os franceses; o contexto internacional de *Respublica Christiana* em que Portugal se houvera constituído e desenvolvido, não existia mais, dividida pela Reforma Protestante e consequentes guerras religiosas na Europa; mais a

---

<sup>125</sup> Tal apoio assentava no casamento entre a infanta portuguesa D. Catarina e o rei inglês Carlos II, sob concessão de dote, a que correspondiam: as praças de Tânger e Bombaim, além de uma vasta soma de ouro e a cedência dos territórios portugueses conquistados aos holandeses pelo rei de Inglaterra (Saraiva, 1998: 219). O acordo é celebrado em 1661 sobre o qual, Carlos II “«prometia trazer no coração as cousas de Portugal» e defendê-lo «como à mesma Inglaterra»”. Esta ligação não só permitiu obter o reconhecimento da Dinastia de Bragança como interpor a Inglaterra e a Espanha que não se queriam hostilizar mutuamente. De resto, “as vantagens deste tratado têm sido postas em dúvida; mas, por força dele, ao fim de 21 anos de luta, Portugal obteve finalmente um apoio externo que não tinha apenas carácter circunstancial. E foi presumivelmente esse apoio que decidiu a guerra da Restauração”.

mais, Portugal estava limitado: não era cabeça da lança da cristandade, nem tampouco poderia assumir-se com outrora: um árbitro das querelas alheias. Encontrava-se, pois, com o domínio no Índico perdido; o de África muito reduzido; na Europa as dificuldades históricas derivadas da sua situação geográfica e demográfica, restando para o efeito de prosperar, o Brasil (Martinez, 2010: 205-209).

O reinado de D. Afonso VI, *O Vitorioso* acabaria por o transformar no *Prisioneiro* pela força de um golpe palaciano contra as políticas do conde de Castelo Melhor, D. Luís de Vasconcelos e Sousa, que se houvera apoderado do Governo em 1662 (Rodrigues, 1994: 133). É assim pelos anos de 1667 e 1668<sup>126</sup> que D. Pedro, irmão do rei Afonso VI, reúne à sua volta um conjunto de nobres e derruba o valido; degreda o irmão para o Açores e assume a regência do reino até morte deste em 1683 (Saraiva, 1998: 216-218).

É sobre o magistério do rei Pedro II (1683-1706) que Portugal sente fortemente os efeitos da sua exogeneidade. Se à época da Restauração o país conseguiu manter-se neutral face aos conflitos no centro da Europa, tal situação viria a inverter-se no século XVIII. A começar pela Guerra da Sucessão Espanhola. O monarca de Espanha, Carlos II (1665-1700), o último Habsburgo espanhol, seria um indivíduo de saúde muito frágil e sem descendentes, cujos seus vastos domínios seriam cobiçados – em especial os europeus – pelas potências do velho continente.

Assim sendo, podemos e devemos entender a Espanha dos séculos XVII e XVIII como uma grande potência, mas também como um reino charneira na disputa pelo poder entre duas monarquias europeias que almejavam adquirir o estatuto de potência continental, a saber: a França dos Bourbon e o Sacro Império Romano-Germânico dos Habsburgo (em cuja Áustria foi soberana e representante dos Estados alemães). E é neste contexto pendular que Portugal, durante estes séculos, fará as suas opções de PE: em grande medida contra a casa que domina a Espanha, de forma a enfraquecer esta última.

Desta feita, em 1698, é assinado entre a França, a Inglaterra e os Países Baixos um “«acordo de partilha» pelo qual a herança espanhola seria dividida entre o eleitor da Baviera, José Fernando, a quem caberia o trono de Espanha, as Índias e os Países Baixos; Luís XIV, a quem caberia o reino de Nápoles e a Sicília e a província da Guipúscoa; e o imperador Leopoldo, para cujo neto, o arquiduque Carlos, caberia o reino de Milão”. Mas Carlos II, não consentindo tal acto, deixou em testamento o trono de Espanha ao príncipe

---

<sup>126</sup> É sobre a regência de D. Pedro que Portugal assina a paz com a Espanha, após nos anos anteriores o conde de Castelo Melhor ter rejeitado a mesma, com base nas vitórias militares que vinha conseguindo.

da Baviera, José Fernando, que entretanto falecera em 1699. Já em 1700 o acordo é tornado definitivo entre franceses, ingleses e os homens da Batávia, sendo que a parte destinada ao malogrado príncipe da Baviera caberia ao arquiduque Carlos. Perante tal tratado, o rei de Espanha formula novo testamento, legando a Filipe de Anjou, neto de Luís XIV, portanto Bourbon, os domínios espanhóis. À revelia das restantes parte, o monarca francês ignora o «acordo de partilha» e reconhece seu neto como único herdeiro de Espanha. Portugal toma o partido francês, em tratado celebrado a 1701 (Magalhães, 1990: 94-95). Tal atitude francesa significava um rompimento abrupto do equilíbrio de forças europeias, algo que os Habsburgo não iriam tolerar.

A posição portuguesa derivou em dois anos, em grande medida por dois factores: primeiro, por temer que as pressões inglesas e holandeses resultassem numa agressão, pediu apoio ao rei francês, que veria a ser recusado. Segundo, por uma análise ao seu posicionamento político: a Espanha não houvera logrado conquistar Portugal, durante a guerra da Restauração, pelas suas incessantes lutas contra os franceses; desta feita, interessaria, por ora, à França ver na Espanha um aliado dinástico, podendo assim obter a segunda o beneplácito da primeira para absorver Portugal, para que desta forma se compusesse um bloco político capaz de submeter a restante Europa (Martinez, 2010: 117-119).

A entrada de Portugal para a Grande Aliança composta por ingleses, holandeses e austríacos dar-se-ia sob a influência do enviado inglês John Methuen<sup>127</sup>, através de quem foram assinados dois tratados: uma aliança defensiva entre Portugal, Inglaterra e Países Baixos; outra aliança ofensiva e defensiva entre Portugal, Inglaterra, Áustria e Países

---

<sup>127</sup> A este senhor ficaria ligado o nome do célebre Tratado de Methuen de 1703. Crê-se que este terá sido celebrado no contexto da tentativa de entrada de Portugal para a Grande Aliança, onde a Inglaterra terá utilizado o seu ascendente sobre a monarquia portuguesa para conseguir vantagens na colocação dos seus produtos no mercado português. Terá sido, portanto, uma moeda de troca que viria a danificar seriamente o aparelho lanifício luso. O tratado baseava-se na divisão internacional do trabalho, isto é, cada país especializava-se no que era eficiente a produzir e a partir daí se regiam as trocas internacionais. Os ingleses tinham produtos têxteis de boa qualidade, em contrapartida os portugueses produziam bom vinho, que escasseava na Grã-Bretanha devido ao rompimento de relações comerciais com a França, com quem se encontravam em guerra. Desta feita, a Inglaterra obteve liberdade total de exportação dos seus produtos para Portugal, enquanto este gozaria apenas de liberdade parcial para colocar os seus produtos naquela (Magalhães, 1990: 98). O grande problema prendia-se com os saldos claramente negativos da balança comercial portuguesa: os portugueses importavam mais lanifícios, em comparação com a receita que geravam com o vinho. De acordo com José Hermano Saraiva: “em 1754, os produtores queixavam-se que a pipa de vinho, paga pelos ingleses no Porto a dez mil-réis, era vendida em Inglaterra a setenta e sete mil-réis” (Saraiva, 1998: 239). Visão diametralmente oposta tem Eduardo Brazão, que sustenta que a ruína económica do país, à época, adveio da administração dos Filipes e dos sucessivos empreendimentos da Guerra da Restauração. Para o referido autor: fazer crer que a protecção anterior de que gozava a indústria têxtil portuguesa era benéfica, seria torna-la artificial; além de que muitas oportunidades surgiram para Portugal com a exploração da vinicultura. Cf.: Brazão, E., 1932. *História Diplomática de Portugal – Volume I - 1640-1815*. Lisboa. Livraria Rodrigues. pp. 229-239.

Baixos. D. Pedro II compromete-se, assim, a reconhecer o pretendente austríaco, o arquiduque Carlos, ao trono espanhol, a declarar guerra à Espanha de Filipe V e em manter um efectivo militar de doze mil homens. Em troca receberia “as cidades de Badajoz, Albuquerque, Valença e Alcântara na Estremadura, e as ilhas de La Guardia, Tui, Baiona e Vigo, na Galiza, além das terras situadas na margem setentrional do Rio Plata. [...] O acordo, por último, estabelecia que não se poderia fazer a paz ou aceitar tréguas sem o mútuo consentimento de todos os signatários ou sem que o duque de Anjou tivesse abandonado o trono de Espanha e renunciado a quaisquer direitos que pretendesse ter sobre domínios portugueses” (Magalhães, 1990: 96-97).

A entrada de Portugal na Guerra de Sucessão foi antecedida pela chegada do arquiduque Carlos e das forças aliadas a Lisboa, em 1704, onde entre grandes manifestações de júbilo se julgou ter alcançado o propósito tão batalhado na segunda metade do século passado: o reconhecimento da dinastia portuguesa. Após duras campanhas contra Espanha, o comandante português marquês das Minas chega a Madrid e faz aclamar Carlos III, mas acaba derrotado numa contra-ofensiva franco-espanhola na batalha de Almansa (1707). O ponto de viragem da guerra seria a morte de José I, imperador do Sacro Império, que levaria o arquiduque Carlos ao trono do mesmo. Tal acontecimento “alterara profundamente o contexto internacional da guerra, pois, às potências aliadas, designadamente a Inglaterra, não agradou a ideia da união do império com a coroa de Espanha” (Monteiro, 2012: 344-345). Tal acontecimento faria regressar a situação política europeia ao contexto do século XVI/XVII sobre o domínio dos Habsburgo.

O fim do conflito fez-se marcar em dois momentos: o de 1713 ou a paz de Utreque com a França, onde Portugal se fez representar por João Gomes da Silva, conde de Tarouca, e D. Luís da Cunha; o de 1715 com a Espanha. O saldo não foi positivo para os portugueses, em grande medida devido aos poucos ganhos obtidos em compensação pelo esforço de guerra. D. João V logrou apenas a colónia de São Sacramento na América do Sul (actual correspondente ao actual Uruguai, que tantos problemas nos haveria de colocar) e o reconhecimento das duas margens do rio Amazonas face à pretensão da França, contra todas as terras que nos houveram sido prometidas aquando da entrada para a Grande Aliança (Martinez, 2010: 223-226).

Desta feita, de acordo com José Hermano Saraiva: “o grande vencedor foi a Inglaterra, que obteve grande parte da América francesa e se garantiu o direito de comerciar nas colónias espanholas” (Saraiva, 1998: 234). No fundo a paz de Utreque



(1712-1715) marca o início da hegemonia marítima dos britânicos, numa escalada que apenas viria a definhar no século XX.

Todavia, há ainda que notar duas situações: em primeiro lugar, o facto da Espanha se ver ingerida no seu poderio imperial pela Inglaterra, perdendo, praticamente, o domínio económico das suas possessões. Em segundo lugar, não é tão evidente a derrota, sobretudo continental, da França. Se no contexto ultramarino perdeu uma boa parte do seu império para os ingleses, no plano europeu logrou conservar-se como potência continental, derrotando as pretensões do Sacro Império, conseguindo a fixação de um Bourbon na coroa espanhola e daí aliado. A Guerra da Sucessão Espanhola pode ter ajudado a bipolarizar mais a ordem internacional: a potência marítima, Inglaterra, contra a potência continental, França.

Assim sendo, é no reinado de D. João V<sup>128</sup> (1706-1750) que Portugal parece gozar de uma certa independência a nível de PE, em grande medida devido ao extenso período de relativa paz interna e externa e prosperidade cultural e económica, fruto da exploração mineira do Brasil. A política de neutralidade face às desavenças continentais parecia ganhar autonomia. A própria ligação do país com a casa austríaca induzia a uma certa liberdade de acção do que outras alianças matrimoniais passadas.

Outros feitos mais notórios da sua PE foi a manutenção da neutralidade portuguesa na Guerra da Sucessão da Áustria (1740-1748), a respeito da qual, não só não nos interessava envolvermo-nos em querelas continentais – aposta clara numa política de continuidade – como pretendia *O Rei-Sol Português* negociar com a Espanha - que apoiara a França contra a Áustria, aliada da Inglaterra, de quem Portugal seria simpatizante – os limites do Brasil (Magalhães, 1990: 100-101). Note-se que quando Portugal atravessa um período de maior desafogo interno e projecção externa, os efeitos da sua exogeneidade não se fazem sentir com tanta intensidade, nomeadamente permitindo-lhe manter-se neutral perante as querelas continentais<sup>129</sup>.

Talvez como pontos menos positivos do reinado de D. João V tenha sido a falta de independência económica em comparação com o exercício de soberania política. Isto deve-

---

<sup>128</sup> Concentrou-se *O Magnânimo* em demonstrar aos demais Estados a opulência de Portugal através de grandes e faustosas embaixadas compostas de ilustres diplomatas, que nos permitiu não ficar estreitamente vinculados a outros países. De acordo com Pedro Soares Martinez: “do prestígio alcançado por Portugal nesta época são reflexos, nomeadamente, as ofertas dos tronos da Polónia, da Córsega e da Sardenha ao infante D. Manuel, cujos projectos o rei português contrariou. Talvez por entender que o futuro de Portugal não estava na Europa” (Martinez, 2010: 227-229).

<sup>129</sup> Não obstante esta situação ainda em 1748, Portugal continuava a procurar junto da Santa Sé paridade de tratamento em relação às restantes potências europeias, sendo que, apenas naquele ano conseguiu o título de «Rei Fidelíssimo», com grande persistência da sua diplomacia (Monteiro, 2012: 346-347).

se, essencialmente, aos acordos estabelecidos pelos seus antecessores a respeito do primeiro domínio, em especial no que concerne às relações com a Grã-Bretanha que absorvia parte do «quinto real<sup>130</sup>» do ouro brasileiro. A juntar a esta situação note-se o facto de *O Magnânimo* não ter sido eficaz na substituição dos seus colaboradores, muitos dos quais com trinta anos de serviço ao país, morrendo ainda em funções; assim como não ter envolvido o infante D. José nos assuntos de Estado, o que viria a resultar na incapacidade deste em aproveitar as iniciativas diplomáticas de seu pai (Martinez, 2010: 259-262).

Todavia, é pelo ano da morte de D. João V que se celebra entre Portugal e Espanha o Tratado dos Limites<sup>131</sup> (1750). O objecto seria a definição dos limites meridionais do Brasil; os antecedentes encontravam-se nas marcações dos Tratados de Tordesilhas (1494), que não conferia a Portugal a soberania dos territórios sobre o estuário do rio Plata, incluindo para efeito a Colónia da São Sacramento<sup>132</sup> em zona de influência espanhola, e nas marcações do Tratado de Saragoça (1529); e do Tratado de Utreque que atribua a Portugal o domínio daquela colónia. Foi por este tratado de 1750 que Portugal reconhece as Filipinas espanholas; e Espanha o Maranhão, Amazonas e Mato Grosso português, que não lhes cabiam pelas marcações anteriores (Idem, 2010: 252-255).

---

<sup>130</sup> Muito se alude na História de Portugal ao ouro esbanjado pelo monarca D. João V “mas do ouro do Brasil só uma quinta parte revertia para o Estado” (Saraiva, 1998: 241). Apesar da dependência económica em relação à Inglaterra e dos gastos exorbitantes da realeza e da sua corte “muito do ouro ainda ficou em Portugal; ou directamente, ou através de empreendimentos que melhoraram o teor de vida dos portugueses” (Martinez, 2010: 259).

<sup>131</sup> As negociações pelo lado português foram levadas a cabo por Alexandre de Gusmão. “Por este tratado traçaram-se os limites entre os domínios de Portugal e da Espanha na América e na Ásia, ficando abolidas quaisquer pretensões que ambas as partes sustentassem com base no Tratado de Tordesilhas ou quaisquer outros tratados subsequentes. Portugal cedeu à Espanha a colónia do Sacramento e todos os territórios ao norte do rio Plata; a Espanha cedeu a Portugal a região de Monte de Castilhos Grandes até à nascente do rio Ibicuí” (Magalhães, 1990: 108). Todavia, a execução deste tratado não foi levada a cabo pela dificuldade portuguesa em conseguir remover «reduções» ou povoações índias, com cerca de 30 000 aborígenes, para a margem oriental do rio Paraguay. Sebastião José de Carvalho e Melo culpava os jesuítas que haviam cristianizado as populações de instigarem os índios a resistir. Perante tamanho impasse, foi celebrado, já no reinado de D. José (1750-1777), em 1761, o Tratado do Pardo, contando do lado português com o embaixador D. José da Silva Pessanha, através do qual “as duas potências [se mostravam] interessadas a cancelar, cessar e anular aquele tratado [Tratado dos Limites] e os actos nele baseados, mesmo deixando em suspenso todas as questões de fronteira que cumpria solucionar (Martinez, 2010: 259).

<sup>132</sup> Fundada em 1680, D. Manuel Lobo, por ordem do Império Português, situava-se no estuário do rio Plata, sendo um importante centro de trocas comerciais na América do Sul. A soberania dessa colónia se ficaram a dever vários conflitos diplomáticos entre os vizinhos peninsulares, com destaque para o cerco espanhol entre 1735 e 1737, que para lhe colocar termo se assinou um armistício, mantendo o *status quo* (Magalhães, 1990: 106-108). Visou o território, hoje conhecido por Uruguai, proteger o flanco Sul do Brasil e constitui-se como um tampão entre os domínios espanhóis e portugueses, mais tarde no que respeita às disputas entre Argentina e Brasil.

Contudo, já durante o reinado de D. José<sup>133</sup>, Portugal não consegue manter a sua política de neutralidade e vê-se, desta feita, arrastado para um conflito iniciado no centro da Europa em 1756, conhecido por Guerra dos Sete Anos (1756-1763) que marcou uma viragem nos sistemas de alianças europeus: a França juntou-se à Áustria - duas potências continentais que em séculos passados se perturbaram mutuamente - e à Rússia (esta começa a destacar-se no concerto político da Europa), e ainda Suécia e Saxe. Do outro lado, a Inglaterra, potência marítima que disputava com a França a hegemonia do comércio marítimo na América e Índia, com o apoio da Prússia (outra epirocracia em ascensão, que se assumia cada vez mais como perturbador continental) e de Hannover. Por pressões várias, nomeadamente da França e da Espanha através da promoção do terceiro Pacto de Família assinado em 1761, pretendia-se que os portugueses fechassem os portos aos ingleses. Em virtude da recusa de Lisboa a tal cenário, a coligação franco-espanhola invade o país e em 1762, que só “quase por milagre, o reino sobrevivera à invasão” (Monteiro, 2012: 372-373), Portugal alia-se à Grã-Bretanha e à Prússia no combate às potências continentais. Os acordos de paz são celebrados em 1763, em Versalhes, tendo o governo português apenas obtido a restituição dos territórios ocupados pela Espanha no continente, bem como na colónia de São Sacramento e em Rio Grande do Sul (Magalhães, 1990: 102).

Evoluindo na análise à PE portuguesa do século XVIII, entramos no magistério de D. Maria I (1777-1816) constatando que este conheceu várias mudanças a nível interno como a nível externo. Internamente, o período ficou conhecido como “Viradeira”, devido a uma pretensa intenção da nobreza afastar Sebastião José de Carvalho e Melo dos negócios

---

<sup>133</sup> Com D. José destacou-se o homem que liderou a secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, mais tarde dos Negócios do Reino, e para quem o poder era limitado pois tão-somente pela vontade do rei: Sebastião José de Carvalho e Melo, mais conhecido por Marquês de Pombal (1750-1777) (Rodrigues, 1994: 162 e 166). Empreendeu, este homem, uma política de limitação de todos os demais poderes que concorriam com o do monarca. O terceiro estado já não tinha voz, uma vez que as Cortes foram dissolvidas por D. Pedro II em 1698, restaria, portanto, a nobreza: de quem os Távara e o duque de Aveiro foram exemplarmente punidos por suspeitas de atentado contra o rei; segundo Hermano Saraiva: “a execução de Belém causou uma duradoura impressão de terror e depois dela a nobreza não esboçou qualquer novo movimento de oposição”. Sobrava, assim, o clero, que tanto poder exercia desde a instauração do Santo Ofício em Portugal por D. João III. Moveu, então, Carvalho e Melo uma grande ofensiva contra os jesuítas – expulsos em 1759 -, cuja companhia “moderna na Contra-Reforma era arcaica no iluminismo”. Assumiu-se assim a tentativa de submissão do poder temporal da Igreja ao Estado, como de resto acontecia nos restantes países católicos da Europa Ocidental e com quem Portugal se aliou, nomeadamente com França e Espanha, para o efeito (Saraiva, 1998: 260-263). Procurou-se a extinção internacional da Companhia de Jesus e, “se o pontífice não cedesse, seria substituído por outro papa com o fundamento de que era incompetente para o cargo. Chegou-se mesmo a propor uma acção militar sobre os Estados pontífices” (Idem, 1998: 263-264). Em 1773, o Papa Clemente XIV extingue a Companhia de Jesus em toda a cristandade (Rodrigues, 1994: 178). Destaque-se ainda do consulado de Marquês de Pombal o abandono da última praça portuguesa no Norte de África: Mazagão, em 1769. Por fim, por forma a melhor entendermos a massa crítica do país durante este período, factor que influencia o poder dos Estados, temos a registar que no ano de 1768 fora calculada a população portuguesa em 2 400 000 habitantes. Já em 1776 foi estimada em 1 900 000 habitantes a população brasileira (Idem, 1994: 174 e 179).

políticos, após a morte de *O Reformador* (1777). Da mesma opinião partilhavam a nova rainha e o seu rei consorte, D. Pedro III. Todavia, “na realidade, a mudança esteve longe de ser tão radical como os chefes da nobreza desejavam”. No fundo o que se conseguiu foi afastar o Marquês de Pombal, mas manteve-se o seu aparelho administrativo, com os demais elementos que lhe eram próximos. “A «Viradeira» esteve assim muito longe de ser uma revolução, como os adversários de Pombal desejavam” (Saraiva, 1998: 279-281).

Já no plano externo destacam-se o Tratado de Santo Ildefonso e do Pardo (1777-1778), a Revolução Americana (1776), a Revolução Francesa (1789) e consequentes invasões e o Congresso de Viena (1815) (destes dois últimos tópicos nos ocuparemos mais à frente). No que respeita ao primeiro, já existiam sérios antagonismos entre portugueses e espanhóis pela não aplicabilidade do Tratado dos Limites (1750), e a chegada de Carlos III ao trono espanhol remeteu a política deste país para relações hostis para com o seu vizinho, aproveitando-se dos acontecimentos de Guerra dos Sete Anos (1756-1763) que colocaria os países da Península Ibérica em barricadas opostas; além das campanhas militares programadas por este rei que conduziram à perda de praças e ilhas portuguesas importantes no Sul do Brasil. Mais se agravou a contenda, pelo temor luso de nova coligação franco-espanhola contra territórios metropolitanos português, sem que para efeito de defesa, Portugal, pudesse contar com o apoio da Inglaterra, que se encontrava envolvida na guerra contras as 13 Colónias (Martinez, 2010: 282-284).

À energia e acção diplomática forte do Marquês de Pombal se contrapôs uma política de pendor mais pacifista e harmonioso, acautelando possíveis consequências para a metrópole. Desta feita, após a destituição de Carvalho e Melo, o seu sucessor Marquês de Angeja apressou-se a negociar a paz com Espanha, aceitando cláusulas que se verificariam desfavoráveis para o país. Ao acordo de paz de Santo Ildefonso (1777), por intermédio da acção da viúva D. Maria Victoria de Bourbon, irmã de Carlos III, se juntou o acordo definitivo do Pardo<sup>134</sup> (1778), pelo qual cedíamos “à nossa vizinha peninsular o Paraguai, que tínhamos alcançado pelo tratado de 1750 a troco da colónia de Sacramento, que também ficava na posse de Carlos III, assim como parte do território do Maranhão e as ilhas Fernando Pó e de Ano Bom” (Brazão, 1932: 386-387). De acordo com José Calvet de

---

<sup>134</sup> O Tratado de Santo Ildefonso e do Pardo vem cerrar uma era que havia começado com o Tratado de Tordesilhas em 1494, aquando da divisão do mundo em esferas de influência portuguesa e espanhola. Este tratado já se encontrava obsoleto pelas circunstâncias: não só pela existência de outras potências colonizadoras, mas também por que, em termos práticos, os territórios ocupados e colonizados pelos vizinhos peninsulares, cada vez menos respeitavam as demarcações de Tordesilhas: para efeito note-se a intenção de Espanha em resolver para si a soberania das ilhas supracitadas nos acordos de 1777 e 1778, ambas situadas no Atlântico Sul.

Magalhães: “pelos termos do seu artigo III constituiu este tratado uma verdadeira aliança entre os dois países ibéricos que arrastaria Portugal para a guerra quando a Espanha declarou guerra à França em 1793 [...] e que foi selado pelas alianças matrimoniais entre as famílias reais portuguesa e espanhola em 1785” (Magalhães, 1990: 111).

O segundo desafio externo que a PE de D. Maria I teve de enfrentar prendeu-se com a Revolução Americana<sup>135</sup> de 1776, cujos sangrentos combates contra a potência colonizadora durariam até à paz estabelecida pelo Tratado de Paris de 1783. No mesmo ano Portugal reconhece a independência dos Estados Unidos da América do Norte (Rodrigues, 1994: 183).

### **2.2.5. DA CONJUNTURA DA REVOLUÇÃO FRANCESA<sup>136</sup> AO CONGRESSO DE VIENA: 1789-1815**

No seguimento da Revolução Americana e perante os acontecimentos que abalariam a França absolutistas de 1789 a 1792, a Europa entraria num período de grande convulsão. Se por um lado o que se passava no *Hexagone* era acolhido no velho continente como possibilidade de limitar o poder internacional francês, por outro, os postulados emanados da revolução não deixavam de transmitir preocupação às monarquias europeias, desde logo por colocar em causa o princípio da legitimidade dinástica. É neste contexto que se cria uma coligação internacional no sentido de restituir o trono francês aos Bourbon assassinados em 1793. Para efeito, Inglaterra e Espanha uniram esforços para fazer guerra à França.

---

<sup>135</sup> Na génese desta encontramos a Guerra dos Sete Anos (1756-1763), que exaustou económica e financeiramente a Inglaterra e fez com que esta fosse encontrar nas suas colónias americanas o financiamento que necessitava. Assim, recorreu a um forte aumento tributário que viria a gerar uma forte reacção nas gentes do *Novo Mundo*. A postura separatista americana colheu apoio na própria Europa: primeiro em França, que lutava contra a hegemonia regional e mundial dos britânicos; depois nas restantes potências marítimas, que viam na Inglaterra uma ameaça aos seus territórios ultramarinos. “Para nós portugueses, esta questão tem um duplo interesse: pela influência que a independência dos Estado Unidos teve no ânimo dos nossos colonos do Brasil onde se começou a esboçar o desejo de emancipação, e pela política que seguimos, afastando-nos da nossa tradicional aliança inglesa, para conjuntamente com a Europa, que não estava com a França e a Espanha declaradamente em guerra com a Grã-Bretanha, mantermos uma *neutralidade armada*” [que se destinava a proteger os navios mercantes, bem como as violações de neutralidade por parte dos ingleses] (Brazão, 1932: 359-360).

<sup>136</sup> A Revolução Francesa encontra muito das suas bases externas na nova “experiência da vida pública britânica”, assente no triunfo dos *parliamentarians*, em 1688 na *Glorious Revolution*, e na aprovação do *Bill of Rights* que acalentou, um pouco por toda a parte, na elite política europeia a ideia de instaurar um sistema de governo parlamentar. Desta feita, não é de excluir o apoio da Inglaterra na facilitação do movimento revolucionário, em retaliação ao apoio francês aos revoltosos americanos em 1776 (Martinez, 2010: 292-297).

Já no caso de Portugal formavam-se dois partidos: o inglês e o francês; mas ambos eram compostos por uma grande heterogeneidade, não se evidenciando claramente um grupo social ou ideológico. Para José Hermano Saraiva: “a exclusão de Portugal da aliança anglo-espanhola deixou-nos numa posição difícil, porque se acreditava que o conflito iria acabar depressa com o triunfo dos coligados, e o Governo português receava que, se não alinhasse com os vencedores, seria tratado como vencido” (Saraiva, 1998: 292). Já sobre a regência do príncipe D. João, em 1793, Portugal entra na guerra pela assinatura, em separado, de acordos com os britânicos e espanhóis.

Assim, entre 1793 e 1795 as forças portuguesas participam, juntamente com as espanholas, na campanha do Rossilhão de onde saem derrotadas pelas tropas francesas. A partir de 1796, “a Espanha viria a mudar a sua posição no xadrez internacional, entrando para a esfera de influência francesa” (Monteiro, 2012: 434). Hermano Saraiva explica: “o Governo espanhol tinha entrado na guerra levado pela solidariedade borbónica e pelo fervor legitimista, mas essas razões eram passageiras, ao passo que a rivalidade naval com a Inglaterra era permanente. A aliança com a França, que depois da Revolução aparecia como uma potência invencível, apresentava-se a um cada vez maior número de responsáveis espanhóis como a solução para bater definitivamente a Inglaterra” (Saraiva, 1998: 293). O que nos vem demonstrar que os interesses permanentes estão sempre à frente dos conjunturais.

Desta feita, o governo de Madrid assinou a paz com a França em 1795, deixando Lisboa isolada na vertente terrestre. Necessitado de fazer a paz, o governo de Portugal via a Inglaterra negar-lhe a possibilidade, até porque os portugueses representavam os seus aliados marítimos preferenciais. A posição portuguesa complicar-se-ia.

Em 1801, é assinado entre a França de Napoleão e a Espanha um acordo com carácter de ultimato para Portugal. Previa-se: o abando português da aliança com os britânicos; a aberturas dos portos lusos às partes contratantes e fechá-los aos ingleses; entregar de províncias portuguesas de forma a servirem de caução para a restituição dos territórios ocupados pela Inglaterra; indemnizar a Espanha e a França. O objectivo seria isolar a Grã-Bretanha do único aliado que lhe restava. Portugal recusa tais imposições e no mesmo ano é invadido pelas forças espanholas, na célebre Guerra das Laranjas (1801), da qual haveria de resultar a perda de Olivença. Passado um mês seria assinado um acordo com a Espanha e a França em Badajoz<sup>137</sup> (1801), pelo qual Lisboa se comprometia a fechar

---

<sup>137</sup> Assinaram este acordo: Luciano Bonaparte, pela França, o *Príncipe da Paz*, Manuel Godoy, pela Espanha e Luiz Pinto de Sousa por Portugal (Brazão, 1932: 415-421).

os portos à Inglaterra e abri-los às potências contratantes, a definir novos limites na Guiana francesa, um acordo comercial com os franceses e o pagamento de indenizações aos mesmos. A Portugal coube a restituição das praças ocupadas, com exceção de Olivença.

Todavia, Napoleão não ratifica os acordos, defendendo que Portugal deveria manter-se ocupado. A paz de Amiens (1802) entre a França e Inglaterra veio apaziguar a situação internacional e permitiu a Portugal conservar a sua neutralidade, mas por pouco tempo. As linhas da PE portuguesa em face desta crise resumem-se à manutenção da aliança com a Inglaterra e à paz com a França (Saraiva, 1998: 296-297).

É importante verificar que em períodos de grave crise internacional, neste caso política e militar, Portugal vê agudizada a sua exiguidade, ficando sujeito a “muito humilhantes dependências, ditadas pela preocupação de evitar a qualquer preço, uma ocupação militar estrangeira”. À manutenção da neutralidade esteve associado o pagamento das indenizações à França. Pelo lado da Espanha, esta havia-se convertido, em 1803, num Estado satélite francês, obrigado a pagar uma renda para evitar ser invadida (Martinez, 2010: 323-326).

Pelo ano de 1807 já seria mais do que evidente que o conflito que assolava a Europa não se limitava unicamente a levar as luzes da revolução a toda a parte, mas inseria-se na velha rivalidade Inglaterra-França, isto é, no sempre presente conflito entre a potência marítima e a potência continental. Se o governo português “optasse pela Inglaterra corria o risco de perder Portugal; se optasse pela França, o Brasil” (Ramos, 2012: 440).

É no sentido de obter o total controlo sobre o continente e barrar a força dos ingleses no mar que Napoleão leva a cabo o *Bloqueio Continental* (1807), proibindo o comércio com as Ilhas Britânicas. Na mesma moeda responderam os britânicos com semelhante bloqueio ao comércio de seus inimigos ou Estados em que a bandeira inglesa não pudesse ser hasteada. A Portugal foi enviado um ultimato que intimava as autoridades lusas a encerrar os portos à navegação inglesa e a prender e arrestar os cidadãos e bens britânicos. À primeira parte alude o regente D. João, à segunda recusa-se (Magalhães, 1990: 126-127).

Pela mesma altura, Napoleão, sequioso de conquistar Portugal e estender sobre a totalidade da Península Ibérica a sua influência, negocia o Tratado de Fontainebleau (1807), que visava o desmembramento de Portugal continental e ultramarino. A divisão seria feita da seguinte forma: “as províncias da Beira, de Trás-os-Montes e da Estremadura ficariam em refém, para se lhes dar, mais tarde, destino conveniente; a região entre os rios

Douro e Minho constituiria o reino da Lusitânia Setentrional, oferecido ao rei da Etrúria<sup>138</sup>; o Alentejo e o Algarve constituiriam um principado, oferecido ao político espanhol Manuel Godoy. Pelo mesmo tratado Napoleão reconheceu o rei de Espanha como imperador das duas Índias; e nele ficou estabelecido que a França e a Espanha partilhariam entre elas os domínios ultramarinos de Portugal. Todos os Estados que resultassem do desmembramento de Portugal constituiriam protectorados do rei de Espanha” (Martinez, 2010: 331). Pouco depois, retirava-se a família real portuguesa para o Brasil<sup>139</sup> a 27 de Novembro, sob escolta inglesa, sendo Portugal ocupado pelas forças do general Junot, a 30 de Novembro de 1807. O mesmo destino teve a Espanha, tendo os seus monarcas sido capturados e obrigados a abdicar em prol do imperador francês, Napoleão Bonaparte, em 1808 (Ramos, 2012: 441).

No período que medeia 1807 e 1811, Portugal haveria de ser invadido três vezes pela França e das três vezes haveria sempre de ser capaz de, em conjunto com as forças britânicas comandadas por William Carr Beresford, rechaçar as forças jacobinas. No hiato de tempo que medeia as supracitadas datas devemos destacar: a Convenção de Sintra (1808) celebrada entre ingleses e franceses impondo as mais penosas condições a Portugal, pois, pelo art. 5.º da mesma, era permitido às tropas francesas abandonarem o território com armas e objectos pilhados em navios ingleses, o que gerou ampla indignação, mesmo em Inglaterra; e o acordo comercial com a Grã-Bretanha de 1810<sup>140</sup>, onde “por ele se obrigava Portugal a não fazer qualquer regulamento que pudesse vir a prejudicar o comércio inglês, e a Inglaterra por seu lado, obrigava-se unicamente a tratar-nos como uma nação mais favorecida”. No fundo pagaríamos aos ingleses o seu auxílio nas guerras napoleónicas com a soberania económica do Brasil<sup>141</sup> (Brazão, 1932: 473-475).

O empenhamento das forças portuguesas contra a presença napoleónica na península haveria de durar até à paz de 1814. Nesta data celebra-se o Tratado de Paris<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> A Etrúria (1801-1808) foi um reino feudatário de França, na base do ducado da Toscana (em Itália), cujo monarca seria um Bourbon. Mas este reino acabaria extinto e integrado na França Imperial.

<sup>139</sup> Na perspectiva de Rui Ramos: “duas considerações fizeram o príncipe regente D. João optar finalmente pelo embarque até ao Brasil. A primeira, expressa pelo Secretário de Estado D. Rodrigo de Sousa Coutinho [...] era de que Portugal europeu não constituía «a melhor e a mais importante parte da monarquia». [...] A segunda [...] tinha a ver com Napoleão. Era impossível confiar em alguém que, no resto da Europa, já depusera muitas monarquias e se apossara dos seus Estados. [...] Apesar de tudo, a Inglaterra era uma potência conservadora, que respeitaria os direitos da dinastia de Bragança” (Ramos, 2012: 441).

<sup>140</sup> Este acordo teve como principal mentor, da parte portuguesa, D. Rodrigo de Sousa Coutinho, ministro do governo português no Rio de Janeiro e grande figura defensora do liberalismo económico.

<sup>141</sup> Para mais investigação a respeito da PE portuguesa no Rio de Janeiro de 1808-1820 ver: Cf.: Martinez, Pedro Soares, 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3ªed. Coimbra: Almedina. pp. 367-405.

<sup>142</sup> Ficaria estabelecido pelo art. X do Tratado de Paris que Portugal restituiria “à França a Guiana francesa, tal qual existia no 1.º de Janeiro de 1792”. D. Domingos de Sousa Coutinho, não querendo comprometer a assinatura na paz geral, aceitou o disposto. Mais tarde, O regente D. João não ratificou o tratado, recaindo a resolução definitiva no Congresso de Viena (1815) (Magalhães, 1990: 138-139). Do art.



(1814) entre as potências coligadas e a França, que se figurou muito benévolo para com esta última, por ventura por temor dos demais Estados em não hostilizar a França em virtude das consequências dessas acções aquando das primeiras coligações em 1793 contra a mesma.

Todavia, a fuga de Napoleão da ilha de Elba, onde se encontrava em cativeiro, e o reacender da guerra que culminaria na batalha de Waterloo (1815), marcaria o endurecer de posição dos Estados europeus para com a França. Para efeito, celebrou-se a paz de Paris (1815), com sanções muito mais severas contra os franceses.

Ainda não se tinha verifica a derrota final de Napoleão e já o Congresso de Viena “dançava<sup>143</sup>”. Nele sobressaíam as figuras de Metternich, ministro austríaco do imperador Francisco II, o czar Alexandre e Talleyrand, que representava a França. O primeiro procurou ser o arquitecto de uma nova ordem internacional, cujas directrizes a Áustria estava disposta a delinear, recuperando o seu velho prestígio imperial; o segundo via consagrada a entrada definitiva em cena da Rússia na pentarquia de poder que definiria boa parte do século, lançando as bases de afirmação como grande potência continental. Já o último, que se apresentava como o lado vencido, terminou o congresso desempenhando o papel de árbitro internacional em virtude dos novos blocos que se ameaçavam formar: a Áustria e a Inglaterra opunham-se à emergência da Prússia e da Rússia. O congresso redefiniu as fronteiras europeias, delineando-as, em grande medida, em prol das grandes potências vencedoras com primazia do geometrismo. Instaurou, igualmente, a Confederação Germânica (1815-1866), animada pela Áustria. Ao mesmo tempo pressupôs-se abolir a escravatura que contrariava “o ideal cristão de respeito pela dignidade dos seres humanos”. “Para além dos interesses materiais e políticos ligados àquela abolição, que iria atingir, sobretudo, alguns Estados cujas actividades dependiam de mão-de-obra escrava” (Martinez, 2010: 355-360).

Por outro lado, a postura de Portugal no referido congresso aparece muito conotada com a posição inglesa. De acordo com José Hermano Saraiva: “do Rio recomendavam os delegados portugueses que seguissem as atitudes dos delegados britânicos, que certamente saberiam por meio de negociações, do mesmo modo que a Inglaterra o tinha feito por meio das armas, consolidar a independência e a integridade territorial da monarquia portuguesa.

---

III “dos Adicionais constava a nulidade dos tratados de Badajoz e Madrid de 1801, daí deveria inferir-se a restituição a Portugal de Olivença, que não se verificou” (Martinez, 2010: 354).

<sup>143</sup> Alusão feita às opiniões dos plenipotenciários a respeito do decorrer dos trabalhos.

Recomendava-se mais que se combatesse qualquer liga de neutralidade marítima que ofendesse os direitos da Grã-Bretanha” (Saraiva, 1998: 325).

Portugal, representado pelo conde de Palmela, Pedro de Sousa Holstein, por António Saldanha da Gama e Joaquim Lobo Silveira, aparecia muito subordinado aos interesses ingleses. Isto acontecia devido ao controlo efectivo do comércio brasileiro pelos britânicos, além ausência da corte do território europeu, e da ocupação militar inglesa a Portugal continental. No fundo: “era com a Inglaterra que as outras potências procuravam entender-se quando pretendiam qualquer coisa de Portugal<sup>144</sup>” (Martinez, 2010: 363).

## **2.2.6. PORTUGAL E A ORDEM NORMATIVA DO CONGRESSO DE VIENA (1815) E O SÉCULO DAS REVOLUÇÕES (1817-1851)**

A ordem normativa saída do Congresso de Viena<sup>145</sup> de 1815 acabaria por definir as linhas gerais que influenciariam o SI em permanente conflito com as ideias e postulados da revolução francesa. A tudo isto não seria Portugal indiferente, quer pela sua exiguidade, que o expunha aos ditames e correntes internacionais, quer pelo que se viria a suceder a nível interno e no seu império colonial.

Desta feita, a ordem de Viena impôs a revisão das fronteiras europeias em favor das grandes potências o que resultou na fusão ou desaparecimento de vários Estados, à razão do geometrismo e do equilíbrio de poderes sem ponderar as diferentes culturas, religiões e

---

<sup>144</sup> Pese embora a posição claramente desfavorável, conseguiu Portugal ver-lhe consagrado o direito de restituição de Olivença e de outros territórios cedidos à Espanha em 1801 e, em contrapartida, por acordos anglo-franceses, restituíam os portugueses a Guiana à França pelas demarcações de Utreque (1713-1715), de acordo com a Acta Final de Viena, art. 107.º. Logrou ainda a anulação do acordo comercial luso-britânico de 1810. Mais desfavorável foi a consagração da ordem, pelo menos normativa, antiescravagista a Norte do Equador. Sendo que à época ainda seria um negócio muito praticado pelas potências coloniais, além de muito lucrativo, não apenas para quem comercializava os seres humanos, mas também para alimentar muitas economias necessitadas de mão-de-obra, com era o caso do Brasil ou Estados Unidos. Não se pode afirmar que a nossa presença no Congresso de Viena tenha sido um êxito diplomático até porque ficamos, ao fim de 22 anos de guerra, mais pobres em bens e território; mesmo as indemnizações concedidas pela França foram as mais baixas entre os vencedores (Martinez, 2010: 360-362). De acordo com Pedro Soares Martinez: “como noutras épocas da nossa História, era tão acentuado o complexo de inferioridade de alguns portugueses que, em certos meios, parecíamos congratular-nos por não termos sido ainda pior tratados, através de uma vitória para a qual não tínhamos dado tão valiosa contribuição” (Martinez, 2010: 362).

<sup>145</sup> Do Congresso de Viena resultariam, pois, os seguintes princípios: o da Restauração do Antigo Regime, que pressupunha a reposição das casas monárquicas anteriores à revolução de 1789, contando como grande animador a Áustria, personificada em Metternich; o da Legitimidade, que vinha repescar a noção da legitimidade dinástica do rei em detrimento da legitimidade nacional; o da Europa dos Congressos, pelo qual as questões internacionais deveriam ser debatidas e resolvidas através do concerto de nações; o da Solidariedade, que prevê o mútuo auxílio dos monarcas soberanos para a manutenção do *status quo*; o do Equilíbrio de Poder entre as quatro grandes potências vencedoras, que pretendiam garantir a conservação da nova ordem centrada em si e isolar potenciais perturbadores como a França (cujas prestações de Talleyrand, hábil diplomata, ajudaram a recuperar o prestígio perdido) ou o Império Otomano.

nacionalidades (como foi o caso de muitos principados e Estados alemães, da Bélgica, da Polónia, da Finlândia, dos Balcãs, da Bessarábia, entre outras possessões fora da Europa continental). Mais, instituíram-se duas alianças: a Santa Aliança, composta pela Áustria, Prússia e Rússia (e por esta animada), com pendor religioso, que se revestia da legitimidade dos seus signatários em salvaguardar *status quo*, e de com isso de intervir militarmente noutros Estados, sendo igualmente uma associação de monarquias epirocratas, mais tarde conotadas com o absolutismo; a Quádrupla Aliança contava com os supracitados Estados mais a Inglaterra (sendo esta o grande polo director), que visava, essencialmente, anular tentativas de ressurgimento revolucionário e expansionismo francês, no fundo sem procurar intervir de forma directa nos assuntos internos dos restantes países; no futuro haveria de oscilar entre o seu princípio original e uma aliança entre talassocracias liberais, contando com a Inglaterra, a França, a Espanha e Portugal, por oposição ao bloco autocrático, que formava a Santa Aliança, conforme os interesses nacionais, principalmente os britânicos, houvessem de ditar. Todavia, acabaria a própria ordem de transportar em si as sementes da contradição e da sua própria destruição, em grande medida pelo confronto entre os ideais liberais, que encontravam guarida na Grã-Bretanha e na França (em muitas ocasiões), e que se consubstanciaram em revoltas de pendor nacionalista um pouco por toda a Europa, e a reacção das potências mais beneficiadas pela revisão das fronteiras e arautos da defesa do Antigo Regime, a saber: a Rússia, a Áustria e a Prússia (Pellistrandi, 2000).

Não obstante o contexto exógeno, a situação política em Portugal comungava em grande medida com as tendências que se verificavam na Europa que, numa primeira fase, assumiam um carácter liberal e nacionalista, que fundamentava as lutas dos povos pela sua independência; numa segunda fase assistiu-se a uma reacção absolutista e contra-revolução liberal, acentuando-se, doravante este último pendor, inserindo-se sobre as discussões internas a respeito do sistema de governo ou, mais comumente, sobre a relação de forças ou predominância entre o poder executivo, onde poderia predominar o rei, e o poder do Parlamento. A estas influências, com mais ou menos incidência visto que as esferas de influência não são as mesmas numa Europa em constante mutação, haverá Portugal de estar submetido<sup>146</sup>. O período que nos encontramos a tratar é, assim, demonstrativo

---

<sup>146</sup> Começando desde logo pela reacção liberal-nacionalista portuguesa aquando das revoltas no Porto em 1817, e que se haveriam de alargar a todo o país. Encontram a sua raiz na ausência do rei, que houvera fugido para o Brasil em 1807, bem como na tutela exercida pelos ingleses desde o primeiro auxílio contra os franceses, personificada no marechal-general Beresford. Para José Hermano Saraiva: a formação de várias correntes de direita, de centro e a posição mais revolucionária (ou esquerda) pretendiam o regresso do

primeiro da exiguidade de Portugal, segundo da importância que contexto internacional normativo e empírico exercem na esfera interna do país e a jusante na sua PE.

Em face da degenerativa situação em Portugal, D. João VI viu-se forçado a regressar a território europeu, em 1821, e a jurar a Constituição de 1822, que previa a tripartição do poder e instituía as Cortes, órgão legislativo, como a solene depositária da soberania nacional, ao invés do rei (Saraiva, 1998; Ramos 2012).

Desta feita, a consequência mais gravosa despoletada pelo regresso do monarca foi o fim do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1815-1822), pela cessão brasileira<sup>147</sup> (1822).

Em virtude desta matéria, no plano externo, havia o desejo dos ingleses e norte-americanos em aumentar a sua influência às expensas de pretensões hegemónicas na América espanhola - em convulsão independentista desde 1808 - e no Brasil. Por outro lado, potências como a Áustria e a Rússia, que poderiam ter auxiliado as pretensões dos portugueses a respeito da cessão do Brasil, esquivaram-se com o argumento legalista de que não existia ruptura com o princípio da Legitimidade, visto ser a casa de Bragança a casa real no poder no novo país sul-americano (Martinez, 2010: 419-428). Portugal apenas haveria de reconhecer o Brasil como país independente em 1825 (Rodrigues, 1994: 206).

Desta feita, por força do quadro normativo da ordem de Viena e em linha com o que houvera acontecido em Espanha em 1820, a partir de 1823 os dois reinos haveriam de estar submetidos a condições semelhantes: golpes no sentido do restauro absolutista, que em Portugal foi levado a cabo por D. Miguel, infante do reino, e sua mãe D. Carlota Joaquina, contra D. João VI.

Neste contexto, as potências europeias, em especial a França ciosa de reconquistar a influência em Espanha, aceita o pedido de auxílio do monarca espanhol Fernando VII para

---

rei, mas cada uma defendia enquadramentos diferentes do monarca na nova ordem a conceber: ou o restauro do absolutismo, ou um equilíbrio de poderes entre o rei e as Cortes ou a supremacia destas, limitando-se o monarca a ser a cúpula. O objectivo seria, portanto aperfeiçoar e não criar rupturas com o Antigo Regime (Saraiva, 1998: 338 e 346). Esta convergência quanto à necessidade do regresso do monarca português assentava na leitura que forças políticas portuguesas faziam da Ordem de Viena, sem a presença do qual o novo regime não seria capaz de sobreviver. Assim sendo, em caso de regresso, deveria D. João VI (1816-1826) aceitar uma carta constitucional. O triunfo da revolução de 1820, pese embora com pluralidade de apoios internos, reflectiu-se, como de resto por toda a Europa, no triunfo da classe média, da burguesia (Ramos, 2012: 453-456 e 463). Mais se deve destacar que, não apenas neste período como em todo o século XIX, o liberalismo político português não se fez acompanhar de liberalismo económico, afastando-se claramente da influência britânica nesta matéria e aproximando-se da posição francesa (que esta adoptaria até ao segundo quarto do século) (Ramos, 2012; Pellistrandi, 2000).

<sup>147</sup> Previa-se que tal situação pudesse acontecer embora as Cortes de Lisboa não acreditassem em tal cenário. Por detrás desta acção encontram-se as reacções liberais que se vinham manifestando em solo brasileiro, o descontentamento em relação às Cortes portuguesas e o desconforto em virtude de se julgar que com o retorno do monarca a Portugal, o Brasil regressasse ao estatuto de colónia. Ao mesmo tempo a crise económica que se fazia sentir na América do Sul e Europa faziam arregimentar as forças separatistas.

intervenção da Santa Aliança no sentido de restaurar o absolutismo após três anos de experiência liberal. O Congresso de Verona (1822) assim delibera, com a oposição da Inglaterra que, não conseguindo impedir a operação militar impôs uma condição: “a de que a restauração ibérica não incluisse Portugal, área que considerava de sua influência”. Este interesse britânico não residia apenas na preservação de um tradicional aliado, mas também na salvaguarda da independência do Brasil, sendo o regime liberal, no entender inglês, uma forma de garantir a cisão (Saraiva, 1998: 365).

Enquanto em Espanha a expedição militar francesa levada a cabo pelos Cem Mil Filhos de São Luís recuperava o trono para os absolutistas espanhóis, em Portugal as forças ultraconservadoras não vingaram, pese embora as reacções internacionais favoráveis à Vila-Francada (1823) e à Abrilada (1824) por grande parte das potências europeias, com excepção da Inglaterra que receava perder a sua predominância sobre Portugal, em detrimento da França (Martinez, 2010: 437-447).

A morte de D. João VI em 1826 haveria de reacender as disputas internas, em conformidade com uma ordem internacional dividida entre liberais e absolutistas. Assim, a ascensão ao trono de D. Pedro IV e a outorga da Carta Constitucional de 1826, que repunha uma ordem constitucional após o malogro da primeira Constituição em 1823, prevendo a primazia do rei sobre as Cortes foram as medidas tomadas por *O Rei-Soldado*, que delinearia um plano no sentido de garantir a sua manutenção à frente dos destinos do Brasil mas preservando um Bragança na coroa portuguesa e reconciliando as correntes desavindas: casaria, então, sua filha D. Maria da Glória – abdicando em favor desta - com D. Miguel, nomeando-o regente do reino à condição deste jurar a Carta. Assim sucedeu (Serrão, 1984).

Todavia, em 1828, D. Miguel desembarcaria em Lisboa, jura a Carta, mas dissolve a Câmara dos Deputados e convoca a Corte à moda antiga com os três estados do reino que o aclamam rei absoluto, não chegando a desposar D. Maria. Em 1831, D. Pedro IV abdica do trono do Brasil em favor de seu filho D. Pedro (futuro D. Pedro II do Brasil) e segue para a Europa para lutar pelos direitos de sua filha D. Maria, contra D. Miguel<sup>148</sup> que lhe houvera usurpado o trono (Idem, 1984).

---

<sup>148</sup> D. Miguel pelas suas acções haveria de causar algum desconforto nas potências que o apoiavam. Desde logo a Áustria cuja solução idealizada por D. Pedro agradava pois estabelecia um compromisso entre as partes em contenda e permitia manter no poder D. Maria, neta do Imperador austríaco Francisco II, casada com D. Miguel, a quem suportava politicamente. O usurpador haveria de não ser reconhecido pela França e Áustria, mas apenas pelos EUA, Espanha e Santa Sé (Martinez, 2010: 455-465). As atitudes de D. Miguel poderão ter ajudado à sua queda pelas ocorrências da restauração liberal em França, que mudaria o equilíbrio de poderes europeus, e viria a permitir a conjugação de esforços entre as potências liberais europeias no

Entretanto, a revolução liberal em França, em 1830, vem alterar o equilíbrio de poder na Europa. Outrora um regime absoluto e portanto conivente com a Ordem de Viena, a França acaba por se alinhar com os ingleses numa *entente cordiale* para fazer face à expansão das forças absolutistas, em especial da Rússia que se afirmava como grande potência continental em busca de passagem segura para o mediterrâneo – predominantemente dominado pelas potências marítimas – às expensas do Império Otomano. Mais a mais, se haveria de verificar, um pouco por todo o velho continente, revoltas de cariz liberal-nacionalista que ameaçavam o *status quo*, principalmente os domínios austríacos em Itália e russos na Polónia (Pellistrandi, 2000).

Desta feita, embora com um carácter mais ideológico do que nacionalista, as revoltas liberais em Portugal e Espanha encontram o beneplácito e o apoio das duas potências que sempre ali exerceram a sua influência, ajudando a derrotar D. Miguel e Carlos, conde de Molina, e a substituí-los por D. Maria II (1826-1828 e 1834-1853) e Isabel II, respectivamente em Portugal e Espanha. Ulteriormente organizou-se o bloco liberal, no ocidente europeu, a Quádrupla Aliança (1834) onde pontificavam a Inglaterra, França, Portugal e Espanha, contra o bloco absolutista, a leste, composto pelas potências absolutistas da Santa Aliança: Áustria, Rússia e Prússia (Idem, 2000: 71-73).

No plano interno português, em linha com a instabilidade política verificada no plano externo, em especial em França em 1830, verificamos a restauração da Carta Constitucional em 1834, contudo abolida pela Revolução de Setembro de 1836 que recupera os princípios da Constituição de 1822, no que se poderá considerar uma “monarquia republicana” e que se aproximava muito das congéneres espanhola e francesa, o que incomodava os britânicos. Pouco duraria este documento constitucional, sendo substituído pela Constituição de 1838 que, em síntese, é um compromisso entre a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826, o que no plano do alinhamento político significou um afastamento em relação à Espanha e à França (Ramos, 2012: 503-504).

O percurso acidentado de Portugal na esfera endógena, muito em virtude do que ocorria no plano exógeno, não haveria de terminar sem turbulenta a viragem para a segunda metade do século. Pelo ressurgimento dos radicais setembristas e com o impulso da “revolta da Maria da Fonte” (1846) e da guerra civil da “Patuleia” (1848), o país via-se novamente a braços com cisões internas que resultaram na intervenção da Quádrupla

---

sentido de “liberalizar” a Península Ibérica, perante a incapacidade de reacção das forças absolutistas do Concerto de Viena e do seu braço armado, a Santa Aliança.

Aliança em 1837. A agravar a situação, a Revolução republicana de 1848 em França acabou serviu de ânimo aos radicais, mas não passou disso pois tanto em Portugal como em Espanha prevaleceram as forças conservadoras. A viragem definitiva nos processos revolucionários dar-se-ia com a chegada ao poder do marechal Saldanha, que derrubara Costa Cabral em 1851, que juntamente com Fontes Pereira de Melo deram origem ao período conhecido como a “Regeneração” (Idem, 2012: 514-521).

Em síntese, é possível sistematizar Portugal no início do século XIX da seguinte forma: em primeiro lugar deixou evidenciadas as carências e a exiguidade portuguesas, não apenas pela sua incapacidade em se manter neutral como na pouca expressão que possuía no Congresso de Viena, em virtude das mesmas causas, agravadas pela tutela inglesa. Em segundo lugar, a perda do Brasil significou, por ventura, o apogeu das dificuldades, pois tanto a economia da metrópole como de boa parte do Ultramar dependiam directamente daquela colónia. Em terceiro lugar verifica-se inaptidão portuguesa em assegurar o reverso da situação, que acabou por resultar das sucessivas revoluções e contra-revoluções que, ora enfraqueciam os laços com os ainda fiéis à coroa portuguesa em terras brasileiras, ora não permitiam desenvolver uma diplomacia capaz, assente na legitimidade da Ordem de Viena, para recuperar o território cisionista e contrariar os desígnios da Inglaterra e dos EUA (ainda uma pequena potência) em relação a este. Mesmo as relações com as demais potências europeias da pentarquia, assim como com a Santa Sé, estavam longe de serem consideradas estáveis. Por último, tornou-se por demais latente a exogeneidade portuguesa pela forma como os movimentos e ideias exteriores influenciaram o despoletar de revoltas, recaindo sempre sobre a grande potência a cuja esfera de influência o país pertencia – a Inglaterra – o ónus e a capacidade de resolução dos nossos conflitos. Em consequência, Portugal não teve um mas vários “liberalismos”, sem que o liberalismo político se fizesse acompanhar pelo liberalismo económico.

### **2.2.7. A PE PORTUGUESA DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX AO FIM DA MONARQUIA**

A acção de PE portuguesa neste período incidirá sobre quatro grandes questões: as incertezas quanto às coordenadas da PE; a ordem normativa em relação ao tráfico de escravos; a luta por África; a inserção de Portugal num dos grandes blocos políticos.

O primeiro ponto encontra a sua origem na própria formação do monarca D. Pedro V (1853-1861), filho de D. Maria II e do rei Fernando II, sendo classificado de muito culto e honesto, mas à semelhança de seu pai com uma educação tipicamente germânica que o afastava da realidade cultural portuguesa e o fazia desdenhar, não apenas do sistema liberal, mas também da inabilidade de seus ministros, envolvendo-se em vários actos de governo, o que contrariava a letra da própria Constituição. A sua admiração pela Prússia, não apenas cultural, mas política – assim como pela França de Napoleão III – e, muito provavelmente devido às sucessivas ingerências inglesas face a Portugal, conduziram o jovem rei a pensar em romper com a aliança inglesa e aproximar-se da Espanha. Todavia, temendo os possíveis efeitos do expansionismo desta, elaborou as bases da sua PE: “neutralidade portuguesa, entendimento com a Espanha sem quebra da aliança com a Inglaterra, e da conservação de uma zona de paz no ocidente da Europa, que não poria em causa os interesses britânicos”. Seria, pois, o reconhecimento por parte do jovem monarca de 18 anos da exogeneidade portuguesa face aos ingleses. Contudo, D. Pedro V continuaria a acalentar a aproximação aos prussianos, no sentido de “assegurar o futuro da nossa comunidade no enquadramento internacional” (Martinez, 2010: 547-551; 554-557).

No que respeita ao segundo ponto, a ordem internacional antiescravagista tem as suas origens na pretensão britânica em abolir o tráfico de escravos<sup>149</sup>, destinado a atingir as economias suas concorrentes que dela dependiam. Para tal, procuraram os ingleses através do tratado de aliança de 1810 com Portugal promover a progressiva extinção desta actividade. Tal ditame haveria de ficar consagrado na Acta Final do Congresso de Viena de 1815, mas limitando a erradicação do contrabando a Norte do Equador. Não satisfeita com a situação, foram muitas as tentativas da Inglaterra junto de Portugal para estender a abolição ao Atlântico Sul, o que do ponto de vista português era encarado como uma violação dos nossos interesses. Endureceu Londres a sua postura sob a forma de ultimato e durante as negociações em 1839 para colocar fim ao tráfico de escravos, Lord Howard exigia a perpetuidade do tratado, assim como “a faculdade dos cruzadores britânicos de visitarem livremente os navios portugueses nos mares da África e o direito de explorarem em profundidade as costas dos domínios portugueses”. O acordo não foi aceite por Portugal. A Inglaterra reagiria com o *bill* de Palmerston de 1839, pelo qual uma directiva

---

<sup>149</sup> O tráfico de escravos foi abolido em todo o território de soberania portuguesa em 1869. Cf.: Congresso de Berlim. [Online]. In Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios *Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/2-uncategorised/703-congresso-de-berlim.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].



interna inglesa visava regular a política interna portuguesa em matéria de escravos, nomeadamente visitando e apresando navios suspeitos. Em resposta, Portugal aproximou-se dos EUA com um tratado comercial que previa uma cláusula de nação mais favorecida, limitando as concessões à Inglaterra. O mesmo modelo foi seguido com muitos outros países, através dos quais o governo português procurou diversificar a sua acção comercial, dirimindo a pressão de Londres sobre a nossa economia.

Por outro lado, em 1842, após a assinatura de um tratado entre a pentarquia europeia que proibia o tráfico e previa o direito de visita recíproco a embarcações suspeitas (1841) é assinado um tratado comercial e um outro acordo abolindo o tráfico de escravos entre Portugal e Inglaterra; este último prevendo a reciprocidade de visita a navios suspeitos, a criação de comissões mistas para averiguar e punir os perpetradores, bem como anular o *bill* de Palmerston (Magalhães, 1990: 161-171).

Em linha com a problemática abordada nos parágrafos anteriores, a questão do tráfico de escravos marcaria de forma indelével a PE de Portugal não apenas no seu aspecto negocial como na aplicabilidade no terreno, sendo também mais um malgrado episódio do reinado de *O Bem-Amado*. Ao contrário do que muitas das grandes potências<sup>150</sup> propalavam, Lisboa procurava cumprir com as obrigações contratadas, como de resto foi notório no famigerado incidente da barca *Charles et Georges* (1857). O incidente da referida barca reflecte o busílis da política internacional, isto é, a fórmula realista do “manda quem pode e obedece quem deve”. Neste caso em particular, os franceses, muito melindrados pela questão das Irmãs Caridade<sup>151</sup>, viram apresado ao largo de Moçambique, pelas autoridades portuguesas, um navio que transportava escravos, de forma escamoteada. O governo francês protestou, sob a forma de ultimato, a devolução da embarcação e a libertação do seu comandante, que aguardava o recurso do Tribunal da Relação de Lisboa. Portugal ainda tentou recorrer à mediação, interpelando para efeito a Grã-Bretanha, que se afigurava como grande defensora da causa, que se furtou por não lhe convir qualquer conflito com a França. Deste joguete de potências “a barca foi entregue, o

---

<sup>150</sup> Pese embora os discursos morais, muitas das economias ultramarinas de Inglaterra e França, em especial nas Antilhas, beneficiavam deste tipo de mão-de-obra, insistindo estes Estados na abolição do tráfico nas não pretendendo a abolição da escravatura. (Martinez, 2010: 566).

<sup>151</sup> O incidente com as Irmãs Caridade de S. Vicente de Paulo (1857), francesas, ficou a dever-se às grandes oposições internas registadas em Portugal entre os que pretendiam ver restabelecidas as ordens religiosas e que apoiavam a presença e acção das freiras junto das crianças órfãs, e as hostes jacobinas que eram contra. Em virtude dos graves tumultos, apedrejamentos e espancamentos a freiras, acabou por intervir o imperador francês Napoleão III, em 1862, embarcando todas as freiras num navio de guerra, deteriorando as relações luso-francesas (Martinez, 2010: 561-563). No fundo tratou-se de uma tentativa da Igreja Católica recuperar sua influência na sociedade portuguesa (Rodrigues, 1994: 221).

capitão libertado, e Portugal compelido ainda ao pagamento de uma pesada indenização” (Martinez, 2010: 563-567).

O terceiro desafio ao qual a PE portuguesa teria de dar resposta prende-se com a luta pelo domínio dos territórios africanos. Esta disputa, que derivava das pretensões hegemónicas das grandes potências europeias, estendeu-se por todo o globo no que se viria a traduzir numa divisão em esferas de influência. A isto deve-se, em grande medida, ao advento da tecnologia e da técnica que permitiu a algumas potências do velho continente modernizar as suas economias e fazerem concorrência entre si. O advento dos grandes impérios, ou se preferirmos do “euromundo”, dá-se por intermédio da superioridade material, económica, militar e política da Europa, em grande medida após as unificações italiana (1870) e germânica (1871). África seria, pois, o viveiro de recursos que permitiria alimentar os imperialismos europeus.

Neste contexto, Lisboa, a partir da década de 1836 e mais tarde em 1850, começa a recuperar interesse por África e ordena a tomada da região a Norte de Luanda - Ambriz, Molembo e Cabinda (1855) – o que se traduziria no controlo da navegação para o interior africano através do Zaire (Saraiva, 1998: 457-461). Os ingleses, com grande despeito pela incapacidade de uma pequena potência como Portugal possuir tamanho império, começam a movimentar-se no sentido de rebelar as populações nativas contra o domínio português. A isto obedecia o princípio de utilidade da própria propriedade a que os lusos, aos olhos dos britânicos, não teriam maneio. Para estes últimos tornar-se-ia importante remover os portugueses de África (Martinez, 2010: 570-572).

Assim sendo, no sentido de contrariar a pressão atlântica provocada para relação luso-britânica, e atendendo à tradicional exogeneidade de Portugal face a Inglaterra, tornava-se vital para o primeiro ser capaz de diversificar os seus contactos internacionais<sup>152</sup>. Deste modo, por forma a encetar uma política de equilíbrio de poder, Lisboa, a partir do reinado de D. Luís (1861-1889) procurará aproximar-se da Itália e da França.

Por outro lado, atendendo à diversidade de factores exógenos que condicionavam Portugal, devemos apontar o facto de a unificação da Alemanha, em 1871, ter conduzido a

---

<sup>152</sup> Em grande medida pela acção inesperada do reconhecimento do reino da Itália (1861) por D. Pedro V, sendo que as forças unificadoras actuavam pela violência e pretendiam derrubar Roma e, por consequência, o Papa. Portugal, como nação católica, e tendo quase sempre alinhado a sua política com a Santa Sé, engrossou as fileiras das potências que desejavam aniquilar o poder temporal da Igreja, nomeadamente a Inglaterra, a França e a Suécia. A decisão foi mal interpretada, em grande medida, porque ao reconhecer o reino de Itália, unificado pela conquista, estaria a corroborar uma hipotética tentativa de unificação ibérica levada a cabo da mesma forma pela Espanha (Martinez, 2010: 568-570).

uma alteração no relacionamento no equilíbrio de poderes continentais por força da supremacia germânica na Europa, conquistando o estatuto de grande perturbador continental. Inicialmente, a política de Bismark seria de negação aos impulsos ultramarinos, alegando que o interesse da nação alemã residia na Europa. Contudo, mais de uma década depois, a sua opinião mudaria; não porque pensasse conceber um grande império colonial, mas antes para manter as grandes potências europeias concentradas nos assuntos ultramarinos, deixando as querelas europeias, ulteriormente concedendo liberdade de movimentos à Alemanha no velho continente, em especial na região do Reno (Milza, 1995).

Todavia, os interesses alemães acabariam por conflitar com os dos portugueses. Portugal possuía e fazia alicerçar a sua legitimidade em África mediante os seus direitos históricos no continente. As possessões portuguesas obedeciam à ocupação de pontos estratégicos, como por exemplo a ocupação das suas margens do rio Zaire ou do Zambeze, que permitia a comunicação e o controlo do tráfego para interior do continente africano, onde pontificavam colónias francesas, belgas e inglesas. Lisboa procurou convencer Londres a aceitar a soberania portuguesa na região, o que, por via indirecta, significaria que se encontraria debaixo de influência britânica. Em 1884, pelo Tratado do Zaire, a Inglaterra estava compelida a aceitar a proposta portuguesa, mas a crescente pressão germânica acabaria por fazê-la recuar<sup>153</sup>.

No sentido de capitalizar a questão, o chanceler alemão convoca as potências europeias para uma conferência internacional, celebrizada como Conferência de Berlim<sup>154</sup> (1884-1885), cuja ordem normativa lesaria Portugal de sobremaneira no futuro. Desta feita, reconheceram-se os direitos de Portugal sobre os seus territórios ocupados no Norte de Angola, nomeadamente Cabinda, mas internacionalizava-se o rio Zaire e o Níger, à semelhança do que se fizera em Viena (1815) a respeito dos rios da Europa Central. Mais se consagraria o princípio da legitimidade de colonização assente não no direito de descoberta ou histórico mas na efectiva capacidade de um Estado ocupar um território e ali

---

<sup>153</sup> Cf.: Instituto Diplomático, 2015. Congresso de Berlim. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/2-uncategorised/703-congresso-de-berlim.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].

<sup>154</sup> Portugal ter-se-á feito representar por António Serpa Pimentel, por Luciano Cordeiro e o marquês de Penafiel. Nesta conferência ficou uma vez mais claro que Portugal não seria mais que um “simplex satélite da Inglaterra” e suas possessões foram encaradas como “órbitra política e económica dos interesses britânicos”. Assim sendo, fez a Inglaterra concessões aos alemães em troca do seu apoio contra a França no Egipto, onde Portugal foi envolvido. Tal situação levou os responsáveis políticos a pensar nas vantagens de se apoiarem em Berlim por contrapeso a Londres (Martinez, 2010: 612-614). A própria Espanha, após a restauração monárquica, viria a alienar a França para se aproximar da Alemanha (Ramos, 2012: 550).

exercer a sua soberania (Milza, 1995: 66-67; Saraiva, 1998: 461-463). De acordo com Soares Martinez: “apesar do muito que se conseguiu ainda salvar, estava-se em face de um derrota para Portugal e para todas aquelas potências que, tendo realizado grandes esforços no Ultramar, não dispunham nem de gente nem de capitais para assegurar uma ocupação efectiva e julgada suficiente de tão vastos territórios” (Martinez, 2010: 613).

Numa tentativa de antecipação destes acontecimentos e procurando seguir uma política levada a cabo por Andrade Corvo, Ministro dos Negócios Estrangeiros, até 1879 que previa a tentativa de definição das fronteiras do Ultramar português, organizaram-se várias explorações ao interior africano, no sentido de se fazerem estudos geográficos e aproximações aos indígenas tendo em vista a absorção dos territórios da bacia do Congo e os que compreendiam Angola e Moçambique, ficando celebrizado no livro dos exploradores portugueses Hermenegildo Capelo e Roberto Ivens: *de Angola à Contra-Costa*. Tendo em vista a pressão internacional para a definição das esferas de influência, tais acções serviram de suporte ao projecto designado de “África Meridional Portuguesa” ou “Mapa Cor-de-Rosa”<sup>155</sup>.

Os grandes obstáculos a esta iniciativa seriam o facto de o Acto Geral da Conferência de Berlim prever o reconhecimento e ocupação dos territórios ribeirinhos, sendo omissos no que respeita ao interior do continente. O RU tentou que se aplicassem os mesmos critérios mas sem sucesso, restando apenas a definição de esferas de influências, isto é, a contiguidade territorial. O segundo entrave prendia-se com a tentativa da Grã-Bretanha em unir por via-férrea o Cairo ao Cabo, um projecto de Cecil Rhodes, que cortava ao meio a região reclamada por Portugal; além de que o território em questão era rico em minério. Procurou, assim, Lisboa, à revelia dos britânicos, o apoio da França e Alemanha, concedendo-lhes vantagens territoriais, em troca do reconhecimento da soberania portuguesa sobre os territórios, em acordos respectivamente celebrados em 1885 e 1886. Contudo, tal megalomania não poderia ser levada a cabo sem o assentimento britânico e sem garantias claras por parte das duas outras potências europeias, o que não se verificava (Magalhães, 1990: 192-194).

Desta feita, Lisboa, por intermédio de expedições militares e acordos com os sobas locais, procurou fazer encontrar duas colunas militares, uma sob comando de Serpa Pinto saída de Catanga, a outra sob a alçada de Paiva Couceiro que havia saído de Bié, e quando

---

<sup>155</sup> Cf.: Instituto Diplomático, 2015. Congresso de Berlim. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/2-uncategorised/703-congresso-de-berlim.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].

se encontrassem estaria concluída a ocupação política, administrativa e militar da região. Mas os ingleses procuraram por todos os meios malograr as intenções portuguesas, alegadamente pagando a nativos do Chire e dos países dos Macololos e Machonas para atacarem as forças portuguesas e posteriormente acusarem estas últimas de maltratarem populações indígenas que estariam sob protecção britânica. As alegações inglesas acabaram por servir de suporte para o envio de um ultimato a Lisboa a 11 de Janeiro de 1890, que intimava as forças lusas a se retirarem dos supracitados territórios<sup>156</sup>. A rapidez de execução dos ingleses, acompanhada de manobras militares da sua esquadra, não deixaram margem de manobra para que o rei conseguisse auxílio exterior, acabando por ceder. “Humildemente, lá fomos negociando em Londres a nossa própria submissão” (Martinez, 2010: 614-624).

Não obstante a frágil posição portuguesa, verifica-se que a conjuntura internacional haveria de evoluir de forma diferente com a substituição do chanceler de ferro na Alemanha, em 1890. Guilherme II não se contentara com a linha política europeia e desejava obter um império colonial. Para tal, enveredou esforços no sentido de formar uma grande marinha capaz de rivalizar com o RU. Este temendo a ameaça germânica que se fazia verificar através da progressiva substituição dos produtos ingleses por produtos alemães, preferiu fazer concessões em matéria de esfera de influência que incidia sobre as colónias portuguesas, evitando uma corrida ao armamento naval e rivalidades coloniais com o gigante germânico (Milza, 1995: 111-115). Aproveitaram, então, estas duas potências a necessidade de Portugal em contrair um empréstimo para fazer frente a uma grave crise económica e financeira para celebrarem entre si um acordo que previa como garantia dos empréstimos as receitas alfandegárias das colónias portuguesas e, na possibilidade de incumprimento, os territórios ultramarinos portugueses. Portugal, tendo conhecimento do acordo anglo-alemão de 1898, aborda a França que lhe concede o empréstimo. Neste contexto, mostrou-se hábil a diplomacia portuguesa levada a cabo pelo marquês de Soveral que soube capitalizar a guerra entre os ingleses e os *boers* da República do Transvaal, com quem Lisboa se havia comprometido a deixar passar armas e munições através de Moçambique. Desta feita, conseguiu Portugal fazer com que os

---

<sup>156</sup> A preocupação do governo português passaria assim por não proporcionar à Grã-Bretanha razões para um corte definitivo que conduzisse a que esta retirasse dividendos a um inimigo que não podia exigir a um aliado. Desta feita, entrou-se em negociações para definir “os limites das regiões sobre as quais a Inglaterra respeitava a soberania portuguesa” (Saraiva, 1998: 464-467). Assim se procedeu, sendo que um primeiro tratado fora recusado pelo parlamento português, em 1890, por ser considerado iníquo, mas um segundo haveria de ser aceite em 1891, mas com condições menos favoráveis a Portugal (Magalhães, 1990: 201-205).

britânicos assinassem uma declaração em 1899, pela qual jurariam defender os territórios ultramarinos portugueses, extinguindo o acordo anglo-germânico do ano anterior, em troca da neutralidade portuguesa e da inibição de Lisboa em permitir o tráfego de armamento para o Transvaal (Magalhães, 1990: 205-207).

A última problemática a respeito da qual a nossa monarquia teria que fazer frente foi a inserção de Portugal num dos grandes blocos de potências que se desenhavam na Europa. Neste contexto, o velho continente via a sua configuração de alianças alterada com a saída de Bismarck da chancelaria alemã, em 1890. Os seus famosos sistemas de alianças foram substituídos e com isso permitiu-se a formação de novos alinhamentos. Desde logo, a França e a Rússia constituíam-se aliadas o que fazia aumentar o sentimento de cerco da Alemanha. Esta tendo em vista dirimir o complexo, alinhar-se-á com a Áustria e com a Itália, formando a Tríplice Aliança. Isolada deste concerto encontrava-se o RU que via contestada a sua preponderância no concerto europeu e mundial, primeiro pela Rússia no Mediterrâneo e no extremo Oriente e Índia, assim como sofria a concorrência económica e agora colonial da Alemanha. Dada a incapacidade britânica em travar uma corrida ao armamento naval com os germânicos e ao medo francês face às pretensões alemãs, Londres e Paris procuram solucionar os diferendos ultramarinos para formaram a *Entente Cordiale*, em 1904, que ulteriormente se transformaria na Tríplice-*Entente*, com a associação inglesa à Rússia, em 1907. Todavia, este consenso não se revestia de uma aliança formal, mas antes eliminava as causas de fricção entre os ingleses e as duas restantes partes. No fundo estas coligações oporiam as potências centrais ou continentais às periféricas, ou se preferirmos à junção de duas potências marítimas a uma continental (Milza, 1995: 142-154).

Assim sendo, é em face desta conjuntura que as grandes potências europeias começam a perspectivar os ventos de uma grande guerra, em virtude dos sistemas de alianças e das rivalidades económicas. Desta feita, ainda no final do século XIX, mas com grande veemência no início do século XX, quer a Inglaterra, quer a Alemanha procuram assegurar, senão a participação dos países da Península Ibérica num conflito, pelo menos a sua neutralidade. Neste particular, Portugal assume um papel de destaque pela sua posição geoestratégica, sendo que as duas potências supracitadas desejariam aqui estabelecer bases para operações navais. Neste período, e dado o traumático *ultimatum* inglês de 1890, a diplomacia portuguesa assumiria um papel fundamental, encontrando-se dela encarregue o próprio rei D. Carlos (1889-1908) – não deixando este aspecto de ser devidamente relevado visto Portugal ser uma Monarquia Constitucional – que se empenhou em muitas

missões e viagens internacionais, procurando assegurar a posição portuguesa na nova arquitectura, bem como um alinhamento senão igual, pelo menos não contrário da Espanha (Martinez, 2010: 642-646).

Deste modo, em virtude das circunstâncias endógenas e sobre tudo exógenas que apontámos nos parágrafos anteriores, crê-se que a subida ao trono de D. Manuel II (1908-1910), após o regicídio de 1908, configura uma PE que obedecia a uma premissa de continuidade face às linhas traçadas por seu pai, prevendo: conservar a neutralidade num conflito que desde de 1908 já era dado como garantido; preservar o Ultramar; manter a Espanha neutral. Tais objectivos tinham boas perspectivas de serem assegurados tendo em consideração a opção espanhola pelo bloco anglo-francês em 1907, “pelo qual Madrid se obrigou a não fazer concessões à Alemanha, nem nas Baleares nem nas Canárias, e a entender-se com a França e com a Inglaterra no caso de ser posto em risco o *stato quo* no Mediterrâneo ou nas costas marroquinas do Atlântico”, afastando os espanhóis das potências centrais e aproximando-os do bloco que melhor servia os interesses de Portugal. O regime republicano haveria de cortar com estas directivas e com o trabalho levado a cabo nos derradeiros anos da Monarquia (Martinez, 2010: 653-658).

#### **2.2.8. A PE PORTUGUESA DURANTE A I REPÚBLICA (1910-1926)**

A acção de PE que marcou o período da I República em Portugal (1910-1926) pautou-se por uma linha de continuidade em relação às directivas externas tradicionais da Monarquia, tais como: a aliança luso-britânica; o projecto colonial; a Espanha; mais tarde o “assembleísmo” de Genebra, consubstanciado no multilateralismo da Sociedade das Nações (SDN). Estas posições ajudam a suportar a ideia de que, pese embora as mudanças na forma de governo, ou mesmo ideológicas, os factores geográficos, a posição estratégica do país, as suas colónias e os seus recursos possuem precedência em relação a todos os outros factores.

Não obstante o supramencionado, os republicanos, antes de alcançarem o poder, tinham como linhas programáticas o “iberismo, herdeiro do primeiro ideário republicano onde se confundiam, sincreticamente, republicanismo, municipalismo e federalismo; em segundo lugar um nacionalismo exacerbado, herdeiro do *Ultimatum* inglês e, conseqüentemente, anglófono e fortemente investido pelo projecto colonial” (Teixeira, 1999: 169). Era também notória a simpatia pelo jacobinismo francês do Partido

Republicano Português (PRP), bem como o deslumbramento de muitos dos líderes da I República Portuguesa pela homóloga francesa (Ramos, 2012). Procurou-se desde logo apoios, ou pelo menos garantias de que a Inglaterra não interviria em favor de D. Manuel II (1908-1910); esta responde que uma mudança de regime é questão de política interna. Em relação à França, Paris não queria envolver-se em esfera de influência inglesa nesta conjuntura dado não desejar arriscar a *Entente*<sup>157</sup> (Martinez, 2001: 15). Desta feita avançou-se com o golpe que derrubou a Monarquia a 5 de Outubro de 1910<sup>158</sup>. Mas, por via de outras condicionantes a que Portugal está sujeito, os republicanos são forçados a adoptar uma postura mais realista, adoptando as directivas tradicionais da PE portuguesa.

Após a instituição da República, podemos destacar três fases que marcaram a acção externa de Portugal: o reconhecimento internacional da República; a I Guerra Mundial (I GM); o multilateralismo da SDN.

O reconhecimento de facto do novo regime português foi praticamente imediato, com as grandes potências a manterem as legações em Lisboa, mantendo relações com o novo executivo. Diferente foi o reconhecimento *de jure* da República. A maioria dos Estados, com excepção dos da América do Sul, aguardaram no sentido de verificar a evolução da situação política portuguesa, pelo menos até a normalidade constitucional ser reposta. Apenas quando o RU reconheceu o novo regime *de direito*, os restantes países optaram pela mesma via (Idem, 2001: 46-50). Tal sucedia por estarmos perante uma comunidade internacional hostil em relação à nova forma de governo em Portugal, não apenas por ainda se encontrar bem presente a imagem do regicídio de 1908, mas também por ser apenas a segunda República moderna numa Europa dominada por Monarquias - “a confederação suíça tinha origem medieval” (Ramos, 2012: 577).

A I GM significou o grande desafio da PE durante a I República. Não apenas pelo grau de risco das decisões a tomar, mas também pelas suas consequências. A interpretação do interesse nacional por parte dos responsáveis políticos à época haveria de ditar a

---

<sup>157</sup> Soares Martinez desenvolve a tese de que não é por simpatia ideológica que as grandes potências ajudam Portugal numa mudança de regime mas por uma expectativa de enfraquecimento do País e daí tirar vantagens (Martinez, 2001: 14).

<sup>158</sup> A questão de Schidhtall, encarregado de negócio da Alemanha, prende-se com o final do conflito armado para a instauração da República. Este terá providenciado junto das forças fiéis e das revoltosas um cessar-fogo de uma hora para serem retiradas as comunidades de estrangeiros radicados em Lisboa. Todavia, “as tropas fiéis que se achavam no Rossio, ao verem sair do Quartel-General um parlamentar ostentando uma bandeira branca, a caminho da Rotunda, se convenceram de que os defensores da Monarquia se tinham rendido. Ou disso as convenceram os elementos republicanos que ali se achavam?”. Posto isto, abandonaram as tropas monárquicas os seus postos e de pronto se puseram a confraternizar com os civis e entre eles se misturaram, conduzindo a que o armistício alemão fosse encarado como um pedido de rendição, capitulando a defesa da Monarquia (Martinez, 2001: 26-30).



beligerância portuguesa, mesmo contra a vontade das duas grandes potências: a Inglaterra e a Alemanha. No fundo, seriam os actores políticos portugueses, especialmente, a ala mais radical do PRP, onde pontificavam os democráticos, em especial, o líder Afonso Costa e o jacobino João Chagas, embaixador em Paris, os grandes responsáveis pela entrada de Portugal no conflito (Martinez, 2001: 192-197).

A retórica do regime português faz assentar a beligerância portuguesa na necessidade de defender as colónias. Sendo verdade que por duas vezes (1898 e 1913) alemães e ingleses negociaram a partilha do Ultramar português, inclusive tinha-se verificado a ocupação do Quionga em 1894 pela Alemanha, e que desde 1914 existiam lutas fronteiriças entre forças lusas e alemãs em África, a entrada na guerra ao lado da *Entente Cordiale* significaria garantir que a Grã-Bretanha não utilizaria as possessões portuguesas como moeda de troca nas conferências de paz. Todavia, e pese embora o conflito armado em África, tal nunca conduziu a uma declaração de guerra da Alemanha a Portugal. Mais, a manutenção da frente africana não significava a guerra na frente europeia. Desta feita, a defesa das colónias não justifica a escolha do teatro de operações Europeu (Teixeira *a*, 1998).

Uma outra teoria explicativa mais recente assenta na tese “europeia-peninsular”, ou seja, “a reconquista de um lugar perdido no concerto das nações, ao nível europeu; o segundo, concreto e imediato, afastar o perigo espanhol no quadro peninsular”. Assim, em virtude da neutralidade declarada da Espanha seria oportuno, no plano continental, Portugal se diferenciar da vizinha e garantir um lugar de destaque na ordem pós-conflito, consagrando o reconhecimento da República portuguesa; seria igualmente vantajoso, no plano peninsular, a beligerância portuguesa porque afastava espanhóis e ingleses, assumindo-se o regime português como principal interlocutor e parceiro estratégico na península. Optando o país por divergir no estatuto em relação ao seu vizinho, poderia ter-se dedicado a teatros de guerra periféricos, nomeadamente, no seu Ultramar. Contudo, haveria Portugal de se juntar à sua aliada no teatro europeu (Idem, 1998: 57-59).

As duas teses explicativas, embora legítimas e racionais, não conseguem esclarecer o porquê de Portugal ter preferido o conflito no centro da Europa a um enfoque periférico que, conforme já apontamos, poderia não significar de per si uma declaração de guerra da parte da Alemanha. Para se compreender na plenitude o desenrolar dos acontecimentos, bem como as opções tomadas, é necessário juntarmos às duas teses supracitadas, consubstanciadas em factores externos, uma outra que aponta as causas internas da opção. Desta feita, no entender de vários autores, foi devido às múltiplas cisões dentro do PRP,

que conduziram a que Afonso Costa lançasse a ideia de “união sagrada” das forças políticas portuguesas, cimentando o poder do PRP, mais concretamente do partido democrático, e garantindo finalmente a estabilidade interna. Assim sendo, a entrada de Portugal na guerra, ao lado da sua tradicional aliada, bem como da França, que tantas admirações despertava no seio dos radicais, serviram os propósitos de quem tinha os seus interesses particulares, partidários e institucionais definidos, procurando alcançá-los através do interesse e unidade nacional, alicerçada numa causa comum. Tal projecto só poderia ser alcançado lutando lado a lado com as grandes potências no teatro de guerra europeu (Teixeira *a*, 1998 e 1999; Martinez, 2001; Ramos, 2012).

Desta feita, em 1916, após o apresamento de setenta barcos alemães fundeados em Portugal, “mesmo assim, o Governo alemão terá hesitado na declaração de guerra, que só veio a ser formulada uma semana depois” sob os “alleluias” de João Chagas (Martinez, 2001: 195-196).

No final da I GM, pouco haveria de relevar que a decisão tomada foi a mais correcta. A participação portuguesa saldou-se, nos dois teatros, por campanhas desastrosas que, na Europa, de um total de 55 000 efectivos, entre mortos, feridos e capturados registou-se uma perda equivalente a 25% do Corpo de Expedição Português. Em grande medida, o irrealismo resultante da relação entre os objectivos a atingir e os meios para os alcançar, sendo estes exíguos a todos os níveis: económicos, financeiros, políticos e militares, acabou por ditar o malogro da participação. A nível interno a conjuntura agravara-se e culminou no golpe levado a cabo por Sidónio Pais em 1917, que instituiu um sistema de governo presidencialista, sendo assassinado um ano depois por um militante do PRP, dando início a uma sucessão de governos em claro clima de guerra civil (Teixeira, 1999: 174; Ramos, 2012: 608-611).

No plano externo, Portugal, na Conferência de Versailles (1919), apenas conseguiu<sup>159</sup> manter a integridade do Império, vendo restituída a soberania sobre Quionga, na foz do Rovuma; “recebeu o direito, não efectivado, a 0.75% das reparações de guerra” (Martinez, 2001:296-297). Já perante a participação na SDN, como membro fundador<sup>160</sup>, a nossa posição de beligerante não nos permitiu um assento no comité executivo da mesma,

---

<sup>159</sup> Sidónio Pais a esse respeito assumiu uma posição de nada pedir em concerto internacional, de forma a não suscitar querelas futuras com as grandes potências. Desta feita, “não semeámos sementes de violência” (Martinez, 2001: 297).

<sup>160</sup> Cf.: Carta de Confirmação e Ratificação do Tratado de Paz Entre as Potências Aliadas e associadas e a Alemanha, e Protocolo Anexo, Assinados em Versailles aos 28 de Junho de 1919 de 2 de Abril de 1921. Diário do Governo n.º 67 Série I. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/361241>. [Acedido a 20 de Janeiro de 2016].

ao contrário da Espanha que houvera sido neutral (Teixeira, 1999: 175). Como temos vindo a verificar desde final do século XIX, a imagem colonial portuguesa continuou a ser conotada com incompetência administrativa o que se traduziu na “Sociedade das Nações em propostas apresentadas para que as colónias portuguesas fossem elas próprias objecto de administração internacional, total ou parcial” e, já no início da Ditadura Militar, nos foi negado um empréstimo em 1927<sup>161</sup>. Em suma, essencialmente, o nosso maior ganho pelo esforço de guerra foi mantermos o *status quo* do Ultramar.

Em síntese, seguindo a matriz de correlação factores internos/factores externos que influenciam a tomada de decisão em PE, podemos sistematizar os dois períodos, Peninsular e Imperial, abordados neste capítulo da seguinte forma: no que concerne ao primeiro verificamos um quadro de relações intra-peninsulares “num ambiente internacional de equilíbrio quase natural” (Teixeira, 2011: 280) onde o recém-formado Reino de Portugal procurava um conjunto de compensações ou “bengalas” que lhe permitissem sobreviver enquanto unidade política, a saber: a Santa Sé<sup>162</sup> e a Inglaterra. Em virtude da união dos reinos Castela e Aragão, Portugal introduz mudanças na sua política peninsular, passando de um equilíbrio regional para uma política de boa-vizinhança, tal a assimetria face a Castela.

Já no que respeita ao segundo, a expansão marítima, que evidencia a necessidade de Portugal recuperar recursos exógenos que não existiam no seu território para se desenvolver, obrigaria a uma constante tentativa de equilíbrio entre a pressão continental proveniente da Espanha e a manutenção do império ultramarino, que se consubstanciou preferencialmente na aliança com a Inglaterra. Não obstante esta situação, muitas vezes se observaram tentativas de aproximações à potência continental tão quanto lhe permitisse sustentar a pressão espanhola (Ex.: a França por oposição à Espanha dos Habsburgo) e da

---

<sup>161</sup> Cf.: Sociedade das Nações. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].

<sup>162</sup> As relações entre Portugal e a Santa Sé merecem tamanho destaque não apenas pelo contactos bilaterais entre ambos no sentido de Portugal assegurar a sua independência e prestígio face ao seu vizinho(s) peninsular(es), mas também, de acordo com a via por nós assumida, por representar uma condicionante interna à acção externa do país a vários níveis: em primeiro lugar pela disputa de poder entre o alto Clero e o Rei; em segundo lugar porque as acções do Rei a nível interno contra a Igreja podiam resultar em excomunhão, o que deixaria o reino altamente vulnerável a nível externo, passível de ser invadido. As relações entre Portugal e a Santa Sé são, desta feita, aspectos fulcrais para a consolidação externa do Reino e para a sua projecção exógena durante o período Peninsular. Após o apaziguamento das relações com a Igreja, no plano endógeno, assistiu-se a um período de reformas internas tendentes a consolidar o poder político real que se traduziram em vitórias diplomáticas e no granjear do estatuto de árbitro nas querelas peninsulares.

Grã-Bretanha (Ex.: os EUA por força de vantagens comerciais ou a Prússia na segunda metade do século XIX, posteriormente Alemanha).

Por outro lado, a PE de Portugal durante este período seria sempre condicionada pela tradicional dinâmica exiguidade-exogeneidade<sup>163</sup> que, quer pelo seu tamanho e parca população além da ausência de recursos internos, quer pela sua exposição aos ditames das grandes potências, haveria de traduzir as dificuldades sentidas pelo país no sentido de prosseguir uma política de neutralidade perante as inúmeras querelas que assolaram a Europa.

---

<sup>163</sup> Desta feita, devemos referir que em contextos em que se verificou estabilidade interna e se procurou um aumento das capacidades (económicas e militares), em conjugação com uma forte diplomacia e política de alianças, Portugal conseguiu dirimir os efeitos da sua exogeneidade, dispondo de maior autonomia no palco internacional.

## CAPÍTULO III

### O MULTILATERALISMO<sup>164</sup>: DA COOPERAÇÃO À IDEOLOGIA (1919- SÉCULO XXI)

«*JORGE*

- *Romeiro,romeiro, quem és tu?*

*ROMEIRO*

*(Apontando com o bordão para o retracto de D. João de Portugal)*

- *Ninguém!*

*(Frei Jorge cai prostrado no chão, com os braços estendidos diante da tribuna. O pano desce lentamente.)»*

Almeida Garrett In «*Frei Luís de Sousa*»

---

<sup>164</sup> De acordo com Calvet de Magalhães: “contrariamente ao que muitos autores afirmam a diplomacia multilateral não foi uma criação do período que sucedeu à guerra mundial de 1914-1918, mas havia já sido tentada em épocas anteriores o que foi uma inovação do pós-guerra de 1914, foi o sistema de diplomacia multilateral de carácter permanente que veio a sofrer notável incremento após a nova guerra mundial de 1939” (Magalhães, 1996: 64). Veja-se a título de exemplo, segundo o mesmo autor, o Tratado do Utrecht (1713) ou o Congresso de Viena (1815) enquanto importantes reuniões multilaterais. Não obstante esta posição de Calvet de Magalhães, consideraremos apenas as acções multilaterais de carácter permanente de Portugal, ou seja, as posteriores à I GM, como ponto de análise da nossa investigação.

Uma vez verificados, de forma sintetizada, aqueles que consideramos serem os momentos mais importantes da PE de Portugal, desde a sua formação enquanto reino independente até ao início do século XX, iremos procurar, ao longo deste capítulo, analisar a PE portuguesa à luz das transformações endógenas e exógenas ocorridas ao durante grande parte do século supramencionado até à actualidade, que ajudaram e ajudam a moldar a forma como o Estado português desenvolvia as suas relações no palco internacional.

Desta feita, procuraremos centrar a nossa visão na progressiva viragem efectuada pela PE portuguesa no sentido de se adaptar às novas circunstâncias externas, mais concretamente às mudanças na ordem normativa e empírica do SI, assente, em grande medida, na inserção do país em OI.

Assim, importa-nos distinguir vários tipos de OI. Estas podem ser classificadas quanto ao âmbito geográfico, sendo universais (ONU) ou regionais (MERCOSUL); quanto ao seu objecto, podendo configurar fins gerais (ONU) ou específicos (FMI no capítulo financeiro); quanto à sua estrutura jurídica: de cooperação (NATO) ou de integração (UE); quanto à facilidade de acesso: abertas (ONU) ou fechadas (mediante condições previstas nos tratados constitutivos – UE); quanto à origem dos membros: governamentais (ONU) ou não-governamentais (AMI); quanto ao facto de serem formais (OCDE) ou informais (G-8).

Não obstante as várias configurações que as OI possam assumir, ao longo deste capítulo focalizar-nos-emos nas organizações mediante a sua estrutura jurídica, procedendo à distinção entre as instituições internacionais que configurem um carácter de cooperação ou de integração.

No que concerne às primeiras, estas caracterizam-se geralmente por uma estrutura de funcionamento simplificada onde o método deliberativo, por excelência, é a unanimidade. Mais, em virtude de se privilegiar a intergovernamentalidade, as OI de cooperação, usualmente, possuem poderes limitados, não se verificando as mesma perdas de soberania nos Estados que nelas participam, tal como se verificam nas OI de integração. Por esta razão, optamos por designar o período que medeia o fim da I GM (1918) e o 25 de Abril de 1974, tendo em conta as características da PE portuguesa à época, como *cooperação soberana*.

Já no que respeita às OI de integração, as suas características representam uma realidade completamente distinta das de cooperação. Desta feita, por oposição a estas últimas, as instituições internacionais de integração possuem estruturas muito mais

complexas, alicerçadas numa lógica funcional de supranacionalidade, em certos casos como UE dispor de personalidade jurídica, onde se assiste a uma progressiva transferência de competências estatais para a nova entidade supra-estadual, passando esta a dispor de órgãos próprios em áreas distintas como a política, a finança, a economia, a defesa e a jurisdicional. Assim sendo, os métodos deliberativos da organização prefiguram, em grande medida, a maioria qualificada, dependendo muitas vezes da fase de integração em que a OI se encontre<sup>165</sup>. Sem prejuízo desta situação, podemos encontrar na mesma OI de integração processos deliberativos distintos, conforme a letra dos seus textos fundadores, ora por maioria qualificada, ora por unanimidade quando se trate de matérias mais sensíveis à soberania nacional<sup>166</sup>.

Após termos procedido à distinção entre OI de cooperação e de integração, é-nos possível identificar diferentes momentos que caracterizaram a acção multilateral portuguesa desde o final da I GM até às posições assumidas pelos governos democráticos pós-25 de Abril de 1974, sendo estes: a apologia ao assembleísmo de Genebra consubstanciado na SDN, que marcou os últimos anos da I República e a vigência da Ditadura Militar; o desencanto evidenciado pelo Estado Novo em relação à componente multilateral numa primeira fase até à II GM, transformando-se na progressiva inserção do regime em OI de cooperação<sup>167</sup> que, em conjugação com os momentos anteriores, designamos por *cooperação soberana*; a “Opção Europeia” que traduziu a preferência dos governos democráticos portugueses por OI de integração; a última etapa do projecto de construção europeia, que se consubstancia na integração económica total e também política, que configura uma vertente marcadamente ideológica, cuja concretização poderá afrontar directivas tradicionais da PE portuguesa, bem como da própria política interna, a que entendemos designar por *Multilateralismo Novo*.

Assim sendo, por forma a comprovar as posições por nós defendidas, ao longo deste capítulo desenvolveremos os vários momentos que caracterizaram a PE portuguesa na sua componente multilateral, desde o fim da I GM até à actualidade, procedendo igualmente às análises necessárias aos condicionamentos internos e externos que esta sofreu, numa lógica por nós assumida e alicerçada, entre outros autores, em James Rosenau,

---

<sup>165</sup> De acordo com Bela Balassa, aos processos de integração são associadas cinco fases: zona de livre comércio; união aduaneira; mercado comum; união económica e monetária; integração económica total (Balassa, 2011: 2).

<sup>166</sup> Sem desprimor de respeitarmos a possibilidade de sustentação de que não exista uma correlação estreita entre o processo deliberativo por unanimidade e as matérias entendidas como sensíveis para soberania nacional.

<sup>167</sup> Não obstante, refira-se a permanência da relevância assumida pelas relações bilaterais que tradicionalmente se faziam sentir.

que compreende uma interdependência entre factores endógenos e exógenos de maneira a melhor percepcionarmos o *adaptive behavior* levado a cabo por Portugal, ao longo dos últimos quase cem anos.

### **3.1. DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES AO FIM DO ESTADO NOVO: A COOPERAÇÃO SOBERANA**

O término da I GM serviu de mote para alguns Estados, nomeadamente os EUA, encontrarem uma nova abordagem internacional que visasse limitar a anarquia internacional e que proporcionasse um sistema de segurança colectiva que substituísse a tradicional balança de poderes. Desde logo, optou-se pela criação de uma OI que proporcionasse abarcar todos os Estados, tendo por princípio os *14 pontos* de Woodrow Wilson<sup>168</sup>.

Desta feita, como nos faz notar Joseph Nye a respeito da construção de uma NOI no pós-guerra: “Wilson tinha razão, porque as políticas de equilíbrio de poder não dão prioridade à democracia ou à paz”, pois o dilema de segurança que alimentava *vis-à-vis* a competição entre Estados acabaria por conduzir a novo conflito. Todavia, “os Estados soberanos não podiam ser abolidos, admitia Wilson, mas a força poderia ser domada pelo direito e por instituições, como o era ao nível interno” (Nye, 2002: 103).

A partir da perspectiva supramencionada, verificamos que pese embora se procure conduzir normativamente o pós-I GM através do direito internacional e dos valores democráticos liberais, em momento algum se pretendeu colocar em causa o Estado nacional. A cooperação internacional seria levada a cabo pela vontade destes através de OI e não destas em substituição dos primeiros. O respeito pelo Estado-Nação, pela territorialidade dos mesmos e a promoção da cooperação internacional estão na origem da SDN, conforme nos confirmam *os pontos* do presidente norte-americano, nomeadamente o décimo quarto: “Uma associação geral de nações deve ser formada sob convénios específicos com a finalidade de proporcionar garantias mútuas de independência política e integridade territorial aos grandes e pequenos Estados igualmente”<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Todavia, não obstante a importância do Presidente norte-americano Woodrow Wilson na criação da SDN, os EUA não aderiram a esta OI por se terem recusado a ratificar o Tratado de Versailles.

<sup>169</sup> Ver XIV Pontos de Wilson, num discurso a 8 de Janeiro de 1918. Cf.: President Woodrow Wilson's Fourteen Points. [Online]. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp). [Acedido em: 16 de Janeiro de 2016].



### 3.1.1. A PE DA DITADURA MILITAR AO ESTADO NOVO (1926-1974): O FIM DO PERÍODO IMPERIAL

O multilateralismo da SDN permitia, na opinião Severiano Teixeira, “uma maior margem de manobra diplomática e a diversificação das relações externas da República: o Brasil, a Bélgica, a União Sul-Africana”, em relação ao bilateralismo consubstanciado no triângulo tradicional Lisboa-Londres-Madrid. No plano colonial, esta nova OI permitiria a Portugal lutar pelos seus direitos em relação a Moçambique e à soberania de Macau, em 1921 (Teixeira, 1999: 175-176). Tal visão parece ser corroborada pela posição oficial portuguesa: “a multilateralização das relações internacionais no período após a I Guerra Mundial permitiu aos Governos portugueses perseguir uma alternativa ao peso dominante da Inglaterra na política externa portuguesa, quer para as questões europeias/peninsulares, quer para a questão colonial”<sup>170</sup>.

Contudo, na perspectiva de Soares Martinez: “de 10 de Janeiro de 1920 até ao fim de 1921, houve oito ministros dos Negócios Estrangeiros. Não tinham tempo suficiente para tomar conhecimento, sequer, do que se passava na Sociedade das Nações. E, nalguns casos, nem tinham a indispensável preparação para tentarem adquirir esse conhecimento. [...] Bem se compreenderá que, em tais circunstâncias, não era possível, sequer, traçar um esboço de política internacional que acreditasse o País junto dos parceiros de Genebra” (Martinez, 2001: 312).

Verificaram-se as acções multilaterais portuguesas na Convenção de St.Germain-en-Laye<sup>171</sup>; numa convenção que visava fiscalizar o comércio de armas e munições em África e partes da Ásia; e nas conferências sobre o ópio<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Cf.: Instituto Diplomático, 2015. Sociedade das Nações. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].

<sup>171</sup> “Em 10 de Setembro de 1919, Portugal assinou a Convenção de St.Germain-en-Laye, que dava sequência à conferência de paz para assuntos coloniais, com vista à aplicação dos preceitos contidos no artigo 23º do Pacto da Sociedade das Nações: (1) o “tratamento equitativo das populações indígenas”; (2) a “superintendência” por parte da SDN do “comércio das Armas”. Tal implicava a revisão dos Actos Gerais das Conferências de Berlim (1885) e de Bruxelas (1891)”. Cf.: Instituto Diplomático, 2015. Sociedade das Nações. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015]. Cf.: Convenção de Revisão do Acto Geral de Berlim, de 26 de Novembro de 1885 e do Acto Geral e Declaração de Bruxelas, de 2 de Julho de 1890, Assinada em Saint-Germain-En-Laye, em 10 de Setembro de 1919. [Online]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1390.pdf>. [Acedido em: 28 de Novembro de 2015].

<sup>172</sup> Cf.: Instituto Diplomático, 2015. Sociedade das Nações. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros:

No seguimento do que temos vindo a apresentar, no plano nacional, assistimos ao surgimento da Ditadura Militar (1926-1933) portuguesa que, à semelhança do que se verificaria noutros Estados europeus, na sequência da chamada *crise do Estado liberal*, introduz um novo regime político. Se no contexto endógeno as alterações políticas se farão sentir, o mesmo não poderemos afirmar no plano exógeno.

Desta feita, em linha com o disposto no parágrafo anterior, na perspectiva de Severiano Teixeira, a Ditadura Militar não altera as orientações da PE da I República, permanecendo: o projecto colonial; a aliança inglesa; o empenho multilateral, como o assentimento da ordem “assembleísta” de Genebra; a tentativa de garantir um empréstimo falhado junto da SDN (1926-1927). As mudanças significativas chegariam com o Estado Novo (1933-1974) (Teixeira, 1999: 176).

De forma a melhor percepcionarmos o que significaram as transformações a nível interno e o seu impacto no plano externo *vis-à-vis*, recuperamos um pouco da doutrina de James Rosenau, que nos refere que a PE vem traduzir um processo de adaptação do Estado ao seu ambiente externo. Mais, de acordo com a sua definição de *linkage*, as acções ou reacções de uma determinada unidade política são o resultado de uma cadeia de estímulo-resposta, da qual resultarão as directivas de PE. Assim, em virtude dos acontecimentos internos ou exógenos (nomeadamente o tipo de ordem normativa e empírica internacional) podemos verificar linhas de continuidade e de mudança a que a acção do Estado se encontra sujeita (Rosenau, 1969; 1970). Com isto pretendemos demonstrar que, pese embora a longevidade do regime do Estado Novo, este passou por diversas transformações endógenas<sup>173</sup> e externas. Assim, definimos dois períodos: de 1933 a 1945 e de 1945 a 1974 (Telo *a*, 1996: 776).

O primeiro período vem traduzir as seguintes directivas de Salazar: “recusa do “assembleísmo” de Genebra, que considera o centro da política continental e, em contraponto, a afirmação da vocação atlântica de Portugal e o afastamento português das questões continentais europeias; em segundo lugar a reafirmação da aliança inglesa; em terceiro lugar, o reforço da amizade peninsular; e, finalmente, a defesa intransigente da integridade colonial” (Teixeira *a*, 2000: 116). É notório o regresso à linha tradicional da PE portuguesa com a preferência pelo bilateralismo, em especial as relações Lisboa-Londres e Lisboa-Madrid ou do enquadramento trilateral através do eixo Londres-Lisboa-Madrid,

---

<https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].

<sup>173</sup> As diversas transformações a nível interno não nos cabem analisar no presente trabalho.

bem como o afastamento em relação à SDN e das querelas continentais, numa acepção realista consubstanciada em relações de auto-ajuda entre as unidades em interacção num SI anárquico.

Por outro lado, o segundo período surge em face da nova conjuntura que marca o pós-II GM, sendo as directivas da PE portuguesa as seguintes: continuidade das boas relações com a Espanha; multilateralismo através da inserção em OI de cooperação<sup>174</sup>; substituição progressiva do RU pelos EUA em matéria atlântica; defesa intransigente do Ultramar português, de forma particularmente notória até 1968<sup>175</sup> (Telo *a*, 1996; Telo *b*, 1996).

Paralelamente, ao longo dos quarenta e um anos do Estado Novo (1933-1974) é-nos possível destacar quatro desafios aos quais foi necessário a PE portuguesa dar resposta. O primeiro prendeu-se com a Guerra Civil Espanhola (1936-1939)<sup>176</sup>; o segundo deveu-se à II GM<sup>177</sup>; o terceiro encontra-se ligado à multilateralização da política internacional; por último destacamos a problemática da defesa do Ultramar.

---

<sup>174</sup> Referimo-nos à NATO, com particular destaque para o facto de Portugal ter sido um dos Estados fundadores.

<sup>175</sup> Com a exoneração de Salazar pelo Presidente da República Américo Tomás e a nomeação de Marcello Caetano para a chefia do governo introduz, como nota Pedro Mendes, um *debate geracional* que se consubstancia numa disputa entre uma visão *imperial-continuista* e uma visão *européia-reformista* da PE portuguesa. A primeira era defendida pela linha dura, a segunda sustentada pela *ala liberal*. A primeira refere a importância da continuidade da defesa, manutenção e integridade de um Portugal “uno e indivisível”; a segunda alimenta a ideia de complementaridade entre o projecto europeu e o colonial, advogando a necessidade de abertura do regime ao um modelo ocidental (Mendes, 2013: 91-121).

<sup>176</sup> Em relação à guerra civil em Espanha, Nuno Severiano Teixeira acredita que a PE portuguesa se orienta em dois eixos a conciliar: “o respeito pela aliança inglesa, instrumento que sabia [Salazar] fundamental para a garantir o projecto colonial africano, numa Europa já dominada pelo expansionismo dos totalitarismos nascentes; e o apoio, tão discreto quanto pródigo, aos nacionalistas espanhóis, apoio que considerava indispensável para assegurar a instauração, em Madrid, de um regime que não pusesse em causa a sobrevivência do Estado Novo” (Teixeira *b*, 2000: 79). Da vitória de Franco no internacionalizado conflito espanhol veio a delinear-se o Tratado de Amizade e Não-Agressão ou Pacto Ibérico (1939) que juntamente com o seu Protocolo Adicional (1940) e a aliança com o RU confirmava os dois vectores essenciais para enfrentar o segundo grande conflito à escala mundial.

<sup>177</sup> A II GM significou um dos maiores desafios à PE portuguesa. Estaria em causa a defesa da tradicional política de neutralidade em face das querelas entre as potências continentais. Pesava também a malograda experiência ainda muito presente da entrada última “guerra civil europeia” que levou a cúpula dirigente do regime a conduzir uma política de não-beligerância a todo o custo. O desafio seria tal para Lisboa que, de acordo com Franco Nogueira: “o primeiro-ministro inglês Neville Chamberlain concebe efectivamente um vasto plano, de partilha da África, a expensas da Bélgica e de Portugal. Seria criada uma extensa zona, designada por *África Tropical*, que abrangeria Angola e Moçambique, e que iria muito para além da antiga bacia convencional do Congo” (Nogueira *b*, 2000: 171). A posição portuguesa durante o conflito de 1939 a 1945 haveria de evoluir de uma postura de “*neutralidade*” para uma “*neutralidade colaborante*”, através da manutenção de relações políticas e, sobretudo, económicas com ambos os lados beligerantes, procurando equilibrar as pressões que lhe seriam apresentadas. O momento mais marcante desta política foi a cedência de facilidades ao RU, em 1943, nos Açores ao abrigo da aliança luso-britânica, sem quebra do estatuto neutral, o que viria a permitir a Portugal a devolução de Timor ocupado, primeiro por forças holandesas e australianas e depois por japonesas, no pós-guerra (Idem, 2000: 214-216).

Este segundo período seria muito influenciado pela NOI que emergia no pós-II GM. O conflito deflagrado na Europa marcaria o fim do *euromundo*, em grande medida pela destruição provocada nas metrópoles das grandes potências coloniais que facilitou a ascensão dos EUA como potência dominante a nível global (Moreira, 2012 *a*; 2013).

Assim sendo, para melhor se perceber o contexto internacional da época, convém evidenciar duas perspectivas a respeito da NOI assentes na construção de novas OI e, em particular, no seu carácter normativo, que haveria de condicionar a estrutura do SI.

Em consonância com o parágrafo anterior, verificamos que a ONU, símbolo da NOI, representou uma criação dos ocidentais vencedores da II GM, traduzindo, em especial, o domínio norte-americano. De acordo com Adriano Moreira: era uma “organização de Estados, com soberania, jurisdição interna salvaguardada, interesses nacionais definidos e protegidos, cidadania, a nação como comunidade e fronteiras geográficas sagradas”. Ao mesmo tempo, a ONU procurava introduzir éticas gerais de convivência internacional: o *diálogo* em substituição da guerra; o *modelo democrático*; a *igualdade dos homens*; o *direito internacional*; o *desenvolvimento humano sustentado*; o *direito à liberdade de todos os povos*; a *unidade do género humano numa casa comum para a humanidade* (Moreira *a*, 2012). Tais princípios acabariam por ser os norteadores normativos da NOI.

Todavia, a mais relevante de todas estas premissas seria mesmo a construção, ainda que ficcional, da ideia de uma OI poder representar todas as aspirações humanas, uma *casa comum*. Esta concepção conjugada com teorias as funcionalistas de David Mitrany e a abordagem construtivista de Nicholas Onuf representa o substrato de uma nova forma de multilateralismo. Um multilateralismo que se afasta da ideia consubstanciada nas OI de cooperação, se preferirmos nas OI tal como até aí tinham sido concebidas, para abrir portas a uma nova e distinta corrente de pensamento. Uma corrente que passa a ter na transversalidade da aceitação e do cumprimento dos princípios, a regra que ultrapassa ou deve ultrapassar Estados, soberanias, poderes políticos nacionais. Abordaremos esta questão com mais profundidade no subcapítulo 3.2.5 do nosso trabalho.

Contudo, regressando por agora ao ponto em análise, verifica-se que a despeito dos ideais e dos objectivos que com maior ou menor ênfase foram anunciados, o legado *maquiavélico*, como repetidamente Adriano Moreira tem assinalado, conduziu a que um órgão aristocrático – o Conselho de Segurança –, se superiorizasse ao órgão democrático – a Assembleia Geral –, conduzindo à criação de uma objectiva hierarquia entre os Estados e contribuindo em muitas circunstâncias ao bloqueio ou quase-bloqueio da própria OI

constituída. Desta feita, de acordo com Kenneth Waltz, a inoperância das OI – e no caso concreto da nossa análise, a ONU - sucede porque “os Estados mais fortes usam as instituições para interpretar as normas nas maneiras que melhor lhes servem” (Waltz, 2000: 24).

Assim sendo, estas situações de impasse organizacional e aproveitamento das grandes potências, abriram caminho para a Ordem dos Pactos, mais concretamente à oposição *vis-à-vis* da NATO e do Pacto de Varsóvia, que caracterizou empiricamente<sup>178</sup> o período que se estendeu do fim da II-GM à implosão da URSS (Moreira, 2012 a).

Por ora, na linha do que tem sido referenciado no âmbito da reflexão sobre a ONU, importa-nos relevar a seguinte questão: por que razão manteriam os Estados uma OI que não tem significância, ou que não serve os propósitos originais da sua fundação? A resposta de Waltz é directa: “para servir o que os Estados poderosos acreditam ser os seus interesses” (Waltz, 2000: 21).

Retornando à problemática da institucionalização da NOI do pós-II GM, procurou-se no plano económico e financeiro, limitar os efeitos da anarquia internacional por via de uma nova corrente liberalizadora/institucionalista, que conduziu à concepção de estruturas internacionais com a missão de recriar o capitalismo e promover a paz através da liberalização das trocas económicas (Keohane & Nye, 1989; Nye, 2002).

Desta feita, em linha com o paragrafo anterior, são exemplos da multilateralização da Ordem Internacional as OI de cooperação - ou por nós designadas, multilateralismo soberano - como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) de 1946, criados pelos Acordos de *Bretten Woods*, e o Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e o Comércio (GATT) de 1947.

Os desafios até aqui assinalados, desafios que inevitavelmente apontavam para a clara multilateralização da política internacional, confrontaram Portugal e obrigaram-no a tudo fazer para evitar ser ostracizado. Era uma tarefa difícil, porque se por um lado a nova ordem internacional, em particular a que surgia na Europa ocidental, se apresentava como

---

<sup>178</sup> A ordem delineada nas conferências de Teerão (1943), Yalta (1945) e Potsdam (1945) deixava antever um cenário de divisão global em esferas de influência, que se viria a confirmar com a progressiva sovietação da Europa de Leste em 1946, que Churchill apontaria como *cortina de ferro*, e com o *telegrama longo* de George Kennan (1947) que definia os princípios da doutrina do *containment*, que, por sua vez, haveria de ser assumida pelo mundo ocidental para travar o avanço do comunismo. É neste contexto bipolar de permanente confronto geopolítico e ideológico entre a superpotência marítima, EUA, e sua contraparte continental, URSS, onde se julgaria a *guerra improvável e a paz impossível*, em virtude da doutrina da destruição mútua assegurada pelo uso de armas estratégicas nucleares, que iremos assistir, durante quarenta e cinco anos (1946-1991), a um clima de *guerra fria*. Ao mesmo tempo, começa-se a corporizar a NOI com a criação de estruturas multilaterais a nível político, económico, financeiro e militar, que variariam no tempo e no espaço quanto ao seu carácter de cooperação ou de integração (Vaisse, 2009).

claramente anticolonialista e hostil a ditaduras, desde logo a ditaduras de cariz ultraconservador, por outro, o isolamento poderia implicar o afastamento dos *fora* que inevitavelmente se iriam constituir, para fazer frente ao “perigo vermelho” que soprava do Leste.

E nesse sentido, pese embora as desconfianças usuais de Salazar face às posições norte-americanas, os dirigentes portugueses não precisavam de fazer grande esforço para perceberem que os EUA se viriam a assumir como um actor central a nível global e, tão ou mais importante do que isso, no *guarda-chuva* e no *impermeável* militar da Europa. Salazar e os dirigentes lusos sabiam que o regime em nada beneficiaria com o isolamento e daí terem procurado, logo em 1946, a entrada na ONU (Futschter Pereira, 2012), sem que isso implicasse, na sua mente, qualquer desvio da linha política que os caracterizava. Todavia, Portugal não alcança inicialmente o seu objectivo, uma vez que, a sua entrada é inicialmente vetada pela URSS.

Em concordância com os termos supramencionados, e em face de uma conjuntura internacional adversa, Portugal não deixará de assumir um *adaptive behaviour*, abraçando, alguns anos depois da constituição da ONU, o multilateralismo. Fê-lo através da inserção em OI de cooperação como: a Organização Europeia de Cooperação Económica<sup>179</sup> (OECE), em 1948, a NATO<sup>180</sup>, em 1949, a ONU<sup>181</sup>, em 1955, a Associação Europeia de

---

<sup>179</sup> Com o acentuar das dificuldades para a economia portuguesa em virtude da situação favorável que lhe fora proporcionada pela II GM, o regime de Salazar compreende a importância da presença de Portugal na construção de uma nova ordem económica na Europa – sem que para isso evitasse olhar para estes novos movimentos de forma céptica e pragmática - participando desde logo na fundação da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), constituída a 16 de Abril de 1948, que viria a funcionar como fórum a nível transatlântico para aplicação do Plano Marshall além de plataforma de diálogo entre as nações da Europa, no sentido de uma maior cooperação. Portugal reage de forma “cautelosamente expectante” em face da proposta americana para a ajuda à reconstrução europeia e fê-lo na medida de reafirmar as duas grandes vocações a ocidental/europeia (com a tónica na vertente atlântica) e a africana (Rollo *a*, 1996: 735).

<sup>180</sup> O primeiro contacto tendo em vista a adesão de Portugal ao Pacto do Atlântico ocorreu a 6 de Outubro de 1948. No princípio, Salazar, mesmo perante uma OI de defesa, demonstrava-se receoso quanto a um possível carácter político federativo da mesma, como sucedia com o Tratado de Bruxelas (1948), pese embora reconhecesse a necessidade de se fundar uma associação militar que barrasse o expansionismo do comunismo, uma vez que a sua barreira natural (Alemanha) houvera soçobrado. O acordo que fundaria a NATO a 4 de Abril de 1949, que assentava num base de cooperação soberana entre Estados, acabou por se verificar de crucial importância para Portugal, pois, desta feita, ficaríamos inseridos num organismo internacional que visava a segurança do Ocidente, encontraríamos no seu seio a potência que viria a substituir o tradicional papel do RU na defesa atlântica, consagrava-se a preferência e valorização estratégica do continente e das ilhas portuguesas em detrimento da Espanha, evitando o isolamento político e militar. Mais tarde, ver-se-ia confirmada a importância estratégica de Portugal em integrar a NATO como membro fundador de forma a fazer frente à nova ordem de confronto geopolítico e ideológico e ao movimento anticolonialista, pois “o equipamento e o treino recebido na NATO, nos anos 50, foram fundamentais para habilitar o exército português a travar na década seguinte, uma guerra colonial com três frentes” (Teixeira, 1996: 703-706; Futschter Pereira, 2012: 499-525).

<sup>181</sup> Em virtude da polarização mundial é rejeitada a possibilidade de entrada de Portugal na organização, em 1946. Na perspectiva de Bernardo Futschter Pereira: EUA e RU estariam empenhados em

Livre Comércio<sup>182</sup> (EFTA) e o FMI, em 1960, o GATT<sup>183</sup>, em 1962, o acordo da associação à Comunidade Económica Europeia<sup>184</sup> (CEE), em 1972<sup>185</sup>, encontrando-se

---

garantir a participação de Portugal na organização na esperança que tal facilitasse um acordo sobre os Açores. Além do mais, “apesar do seu cepticismo sobre as organizações internacionais, já manifestado em relação à Sociedade das Nações, e do receio do veto soviético, pesavam mais no espírito de Salazar os inconvenientes do isolamento” (Futschter Pereira, 2012: 470-471). A problemática de Portugal e ONU durante o período do Estado Novo encontra-se bem retratada nos seguintes textos: Cf.: Nogueira, F., 1988. *Salazar - Volume V - A Resistência (1958-1964)*. Barcelos: Civilização; Cf.: Nogueira, F., 1985. *Salazar - Volume VI - O Último Combate (1964-1970)*. Barcelos: Civilização; Cf.: Nogueira, F. a., 2000. *O Estado Novo [1933-1974]*. Porto: Civilização. Inserida na questão dos “territórios não-autónomos” (artigo 73.º da Carta da ONU) a colonização portuguesa foi debatida ao longo de quase duas décadas na Assembleia Geral da ONU e no Conselho de Segurança. Claramente em contracorrente à visão normativa da época (fim do colonialismo através da independência dos povos), reforçada por uma conjuntura fortemente marcada pelo conflito ideológico da guerra fria, Portugal procurou preservar os seus territórios ultramarinos rebatendo os argumentos político-jurídicos, não só da Organização, mas sobretudo dos Estados interessados como as duas superpotências (em especial a URSS) e o “Eixo não-alinhado afro-asiático” como descreveu o Embaixador Franco Nogueira em *O Estado Novo* (2000).

<sup>182</sup> Após o arranque lento do processo, a década de 1960 permitirá a Portugal entrar num período de ouro de crescimento económico, pese embora alguns problemas derivados da guerra colonial, das migrações e da subida da inflação. Um dos grandes factores que ajudaram a alavancar a industrialização foi a adesão do país à EFTA (sigla inglesa) que “significou a vitória da ideia e daqueles para quem e estratégia do desenvolvimento já não passava só, nem sobre tudo, pelo mercado interno metropolitano” (Rollo b, 1996: 477). De acordo com Abel Mateus: “a participação de Portugal na EFTA foi um dos factores mais importantes subjacente ao crescimento das exportações a uma taxa de 19%, no período 1960-72” (Mateus, 1998: 82). Representou a inserção do país no mercado europeu, abandonando definitivamente o mercado colonial como principal escoador da produção nacional. Significou um “sucesso [...] um dos mais poderosos factores do rápido progresso e modernização da economia portuguesa”, sendo os efeitos mais importantes os a longo prazo: “as tentações de fechar o mercado interno tiveram de ser afastadas e a protecção dos interesses que exerciam o domínio sobre esse mercado começou a ser limitada” (Silva Lopes b, 1996: 75). O sucesso das negociações foi considerável, isto porque conseguimos todos os direitos, sem igualdade de obrigações. Desta feita, sendo Portugal um país com uma jovem indústria muito amparada pelo proteccionismo estatal, onde além do mais, os restantes parceiros levantaram inicialmente muitas dúvidas sobre a classificação das indústrias tradicionais portuguesas, nomeadamente das conservas de peixe, da cortiça e químicos. No final, o governo não só conseguiu a inserção destas indústrias no acordo, como granjeou um prazo de desarme das pautas aduaneiras muito mais alargada do que os parceiros, deixando de fora as províncias ultramarinas, e ainda garantiu privilégios bilaterais na negociação e produtos agrícolas com os restantes membros, uma vez que estes não cabiam no escopo do Tratado da Associação, sendo restrito a bens manufacturados. Outro grande impacto da adesão à EFTA foi o aumento do Investimento Directo Estrangeiro (IDE), devido à abertura ao comércio externo e à “liberalização que começou a ocorrer no regime de licenciamento de importações e movimento de capitais e à atribuição de incentivos fiscais aos investidores”, cortando um pouco com a política de nacionalização de capitais. Ainda assim, “Portugal detinha apenas 5,3% do capital investido nos países da Sul da Europa pela OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico]”. Mais há a registar que boa parte desse investimento resultou na transferência de tecnologia para a economia (Mateus, 1998: 98-99). Cf.: Pinheiro Xavier, A., 1970. *Portugal e a Integração Económica Europeia*. [S.I.] ed. Coimbra: Almedina; Cf.: Santos Alípio, E., 2006. *Portugal e a Europa: da EFTA ao pedido de adesão à CEE: 1960-1977*. [S.I.] ed. Lisboa: Livros Horizonte; Cf.: Vaz Monteiro, L., 2005. *Salazar e o Mercado Comum Europeu, nº 77 III Série*. Revista História, Junho, pp. 22-27.

<sup>183</sup> Quando o regime de Salazar aceita integrar a EFTA, necessitou de preparar a sua entrada no GATT (sigla inglesa), devido às “disposições desse acordo sobre zonas de comércio livre”. A EFTA, não apenas como concorrente da CEE, mas também como excepção às disposições do GATT, necessitava para efeito que todos os seus Estados-membros fossem por sua vez membros desta última organização para que tal se efectivasse. No fundo, o GATT giraria em torno do princípio da não discriminação que assentava na cláusula da nação mais favorecida. Todavia, previam-se três tipos de excepções no seio de uma OI que pretendia liberalizar o comércio mundial: as uniões aduaneiras (ex: CEE), as zonas de livre comércio (EFTA) e as preferências históricas. Esta última gozou, de acordo com José da Silva Lopes, de uma “influência assinalável nas condições de adesão de Portugal. O comércio entre Portugal e as suas colónias e destas entre si beneficiava de direitos aduaneiros mais baixos e de outros tratamentos mais favoráveis do que os aplicados às trocas com a generalidade dos países estrangeiros”. Pese embora o facto da estratégia política do Estado

assim, ao menos no plano *formal*, plenamente integrado na nova ordem política, económica, financeira e militar. Diferente é verificar se se encontrava *de facto* verdadeiramente inserido. Contudo, a linha estava traçada: a cooperação internacional seria levada a cabo na medida em que beneficiasse o Estado português, sendo que o tipo de cooperação interestadual que alienasse a soberania política portuguesa, dificilmente, seria equacionado.

Assim, não descurando o tradicional bilateralismo, podemos afirmar que a PE portuguesa durante o Estado Novo, mais concretamente a partir da II GM, revelaria uma vertente multilateral, marcada pela participação em OI de cooperação em detrimento das de integração.

No seguimento da linha de pensamento que temos vindo a desenvolver, é possível considerar que no plano militar não existiam dúvidas quanto à presença no plano formal de Portugal nas OI de cooperação e à valorização que decorria desta opção: num mundo dividido ao meio, estar inserido na NATO significaria a sua aceitação num bloco alargado

---

Novo ao longo da década de 1960 ter sido considerar as províncias ultramarinas como parte integrante do todo nacional, “nas mesmas condições que a Metrópole”, tal não se traduzia no domínio económico, procurando o regime deixar o Ultramar de fora de qualquer acordo socorrendo-se das preferências históricas e, posteriormente, da constituição de “uma zona de comércio livre que abrangesse a Metrópole a todos os territórios coloniais”, a que se deu o nome de Espaço Económico Português (Silva Lopes *a*, 1996: 16). Um grande projecto que nunca traduziu na prática o seu propósito formal, enquanto no plano real (político) assegurou bem a sua função.

<sup>184</sup> Em matéria da política europeia, Portugal segue o RU. No caso específico português as negociações tendentes a uma possível adesão não chegaram a ter lugar, por outro lado tentou-se a associação em 1962, falhada, assim como em 1972, esta bem-sucedida. Havia, no entanto, condicionantes à priori a uma hipotética adesão de Portugal, desde logo o carácter não democrático do regime e a guerra colonial. Mas para Marcello Caetano havia outra explicação mais forte para o insucesso: “a maior parte das pessoas julgava que entrar ou não para o Mercado Comum era mero problema político, equacionado em termos de regime mais ou menos democrático ou relacionado com os nossos interesses e responsabilidades no Ultramar. Mas não. De momento não se punha, nem se podia pôr, a hipótese de passarmos a fazer parte de um só território aduaneiro e fiscal juntamente com os países do Centro europeu”. (Caetano, 1975: 121). Independentemente da aceitação de um possível ingresso na CEE, o governo sabia que acabaria por ficar subordinado politicamente à Comunidade e, além do mais, que os sectores da economia portuguesa sendo pouco modernos e pouco competitivos, corriam o risco de perecer face à concorrência externa. Após a entrada do RU e doutros membros da EFTA na Comunidade em 1972, o regime do Estado Novo firmou um acordo de livre comércio, no mesmo ano com a mesma entidade, garantindo boas condições de desarme aduaneiro e protecção industrial e em produtos agrícolas até 1977 e, em certos casos até 1980 ou 1985 (Mateus, 1998: 95). “Tratava-se apenas de estabelecer com essa potência um acordo que facilitasse a entrada nos nossos produtos e nos desse algum tempo para desarmamento alfandegário da protecção às indústrias novas” (Caetano, 1975: 121). Este acordo permitiu criar novas oportunidades de exportação e importação, num mercado que, a partir da adesão do RU, passou a representar quase 50% das nossas exportações (22,8% o RU) e 43,5% das importações (13,4% a República Federal Alemã e 9,3% o Reino Unido) em 1974. Já as províncias representavam, respectivamente, em 1974: 11% e 10,5% (Romão, 1996: 168). A perda de força da EFTA foi ultrapassada, minimizando esse impacto negativo e assegurou-se o crescimento económico que se vinha verificando, fruto de uma maior aproximação à Europa e à liberalização da economia. Sobre esta matéria ver ainda: Cf.: Silva Lopes, J. d. c., 1996. Comunidade Económica Europeia (CEE). In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume I*. Venda Nova: Bertrand, pp. 172-173.

<sup>185</sup> Para mais investigação a respeito da problemática da cooperação entre Portugal e a Europa entre 1945 e 1986 ver: Cf.: Simões Dias, J. P., 1999. *A Cooperação Europeia e Portugal, 1945-1986*. Lisboa: SPB – Editores.



de defesa do espaço Ocidental, beneficiando da valorização estratégica dos seus territórios como os arquipélagos atlânticos e do isolamento e internacional da Espanha.

Já no que respeitava ao plano financeiro participava na nova ordem com a entrada no FMI e no GATT, o que viria a permitir-lhe aceder às excepções em matéria alfandegária que lhe possibilitaria integrar, no plano económico, a EFTA e constituir o Espaço Económico Português. Não nos parece, para o efeito, acertado defender-se o isolamento português em matéria económica pelo facto das directivas do governo português se pautarem pela desconfiança em relação ao modelo federativo protagonizado pela CEE e pela preferência de Lisboa pelas OI de cooperação em detrimento das de integração o que, desta feita, se traduzia na manutenção da sua soberania devido à simples abolição das pautas aduaneiras entre os membros da EFTA, bem como à inexistência da uma entidade supranacional. Esta política permitia, simultaneamente, manter o projecto ultramarino intacto e proceder de forma separada a uma abertura ao exterior em matéria de trocas comerciais (Pinheiro Xavier, 1970; Vaz Monteiro, 2005; Santos Alípio, 2006).

Diferente era a situação política do regime no que dizia respeito ao plano político internacional. De facto, desde a sua entrada na ONU em 1955 que se adivinhavam dificuldades no que concerne à manutenção do Ultramar, mas seria preferível proceder à defesa dos interesses nacionais dentro da organização, onde ainda poderia contar com o apoio de alguns Estados, do que fazê-lo fora dela. É seguro afirmar que Portugal, no que ao Ultramar dizia respeito, passaria o período que medeia 1945 e 1974 em completa contracorrente, em linha de choque com a ordem normativa internacional (Nogueira *b*, 2000).

O mesmo acontecia em relação ao modelo demo-liberal que norteava grande parte dos países da Europa ocidental. Salazar continuaria a desprezar todas as formas de integração política que desviassem Portugal da sua vocação histórica ultramarina e que, ulteriormente, conduzissem a uma mudança de regime.

Desta feita, com o afastamento de Salazar e o abrandamento da EFTA, intensificou-se a hipótese, animada pela *ala liberal*<sup>186</sup>, de Portugal proceder a uma sucessiva abertura e consequente aproximação política e económica às Comunidades Europeias, o que provocou, na visão de Pedro Mendes, um *debate geracional*, como já tivemos oportunidade anteriormente de referir, entre as perspectivas reformistas e as

---

<sup>186</sup> Da *ala liberal* constavam nomes como: José Pedro Pinto Leite, Francisco Sá Carneiro, Francisco Pinto Balsemão, Mota Amaral, entre outros. Formaram um grupo moderado oposicionista ao Estado Novo, e cujas iniciativas legislativas visavam uma maior liberalização do regime.

ultraconservadoras (Mendes, 2013). Ficou-se apenas pelo acordo de associação económica de 1972 com a CEE e no plano político tudo se manteria até à queda do regime em 1974.

Sem desprimor dos argumentos que temos vindo a relevar, no que respeita à multilateralização da NOI pós-II GM e ao enquadramento cauteloso do governo português nesta, podemos constatar que o bilateralismo continuaria a ser um *modus operandi* importante da diplomacia portuguesa durante o Estado Novo, sendo disso exemplo os contactos bilaterais estabelecidos com os parceiros da EFTA mediante questões de natureza comercial, nomeadamente de produtos do sector primário que não cobriam o escopo dos acordos iniciais ou ainda concertos de âmbito regional de forma a fazer face aos desafios levantados durante a guerra no Ultramar<sup>187</sup>.

Contudo, como é constatável, muito em virtude da ordem saída da II GM, o multilateralismo assume grande preponderância, embora obedecendo sempre à premissa de não-alienação da soberania nacional, não obstante os princípios já anteriormente mencionados e presentes na Carta das Nações Unidas.

Desta feita, o mote do regime seria: Cooperação, sim, desde que não se assistisse a delegação de soberania. Seria esta a postura assumida até à queda do Estado Novo: a preferência pelo nacionalismo, pela condução independente e soberana dos negócios do Estado, negando os dois tipos de internacionalismo: o comunismo do bloco de Leste e o que se vinha afirmando, essencialmente após 1957, com a Europa das Comunidades.

Assim, em virtude do que temos vindo a expor, podemos constatar que a inserção de Portugal na comunidade internacional revela-nos o seguinte, como afirma Rui Ramos: “o «orgulhosamente sós» do discurso de Salazar de Fevereiro de 1965 dissimulava o «discretamente acompanhados»” (Ramos, 2012: 682).

Por fim, importa-nos referir que o Ultramar, a partir de 1961<sup>188</sup>, mais concretamente, tornar-se-ia, em função da nova ordem normativa internacional onusiana, no principal desafio de PE até ao fim do regime.

---

<sup>187</sup> Sobre esta matéria ver o Anexo G da Convenção que institui a Associação Europeia de Comércio Livre. Cf.: Aviso de 9 de Junho de 1960. *Diário do Governo n.º 146, Série I de 25 de Junho de 1960*. Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Económicos e Consulares. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/503293>, pp.: 1494.

<sup>188</sup> O ano segundo da década de 1960 foi o verdadeiro *Annus Horribilis* de Salazar. A somar-se à instabilidade na metrópole e aos sucessivos ataques na ONU desde 1955 a respeito da política colonial portuguesa e da autodeterminação dos povos, sucederam-se os atentados no Norte de Angola que iniciam a luta armada em África e, na mesma província, surgem novas do General Venâncio Deslandes (1909-1985) Governador Geral de Angola, no sentido de "um governo autónomo para Angola". Tal atitude acabou por ditar a sua “honrosa” exoneração do cargo: não só pelo conflito com o então ministro do Ultramar, Adriano Moreira, mas também por Salazar se ter apercebido que estaria a perder o controlo da situação, podendo daqui advir cisões na unidade territorial de Portugal. As consequências desta querela não se ficaram por esta

Desta feita, a defesa do Império iria ser levada a cabo em duas vertentes: a militar, nos teatros de operações; e a política, que se subdivide em acções bilaterais que sustentassem as posições do governo português e permitissem garantir apoio económico e armamento<sup>189</sup>, e as empresas realizadas no âmbito da ONU, em especial no Conselho de Segurança, contra o eixo não-alinhado afro-asiático, a URSS e, muitas vezes, contra os próprios aliados americanos e britânicos (Nogueira *b*, 2000).

Se no início do conflito armado, em 1961, Salazar, se sentira inclinado a adoptar reformas relativas às províncias ultramarinas, na senda de lhes permitir um certo grau de autonomia administrativa, mais concretamente no sentido de aproximar as populações nativas do ideal pátrio e das envolver num esforço real de comunhão para construção de uma sociedade multirracial, corrigindo abusos, por outro lado, “invocando o realismo, hesitou frequentemente, quando começaram a concretizar-se as reformas que se dispusera a apoiar, enfraquecendo essa determinação, como se veria, à medida que os efeitos colaterais lhe abalavam a base tradicional de apoio. [...] A clientela defensora dos interesses organizou-se rapidamente contra a tentativa, quando o mito da guerra ganha, que o Ministro dos Negócios Estrangeiros [Franco Nogueira – integracionista convicto] adoptou com convicção, permitiu sustentar que quem ganha a guerra não reforma, para não dar sinais de fraqueza” (Moreira, 2012 *a*: 190). No fundo seria mais um capítulo na batalha ideológica autonomistas-integracionistas.

Com o afastamento de Salazar, o novo Presidente do Conselho, Marcello Caetano, manifestava-se apologista da autonomia progressiva das províncias ultramarinas (Caetano,

---

acção: o Presidente do Conselho entendeu que devia mudar de política ao que Moreira terá respondido: “acaba de mudar de ministro” Cf.: Expresso, 2008. “*Tive um poder enorme como ministro do Ultramar*”. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/actualidade/tive-um-poder-enorme-como-ministro-do-ultramar=f459552> [Acedido em 31 Agosto 2015]. Quedou-se por aqui uma forte ameaça de autonomização das províncias ultramarinas, regressando com as políticas de Marcello Caetano. A situação portuguesa complica-se no mesmo ano devido à invasão do Estado português da Índia levada a cabo pela União Indiana comandada pelo pacifista Nehru. Para mais investigação sobre a problemática da defesa política e militar do Ultramar ver: Cf.: Nogueira, F., 1988. *Salazar - Volume V - A Resistência (1958-1964)*. Barcelos: Civilização; Cf.: Nogueira, F., 1985. *Salazar - Volume VI – O Último Combate (1964-1970)*. Barcelos: Civilização; Cf.: Nogueira, F. a, 2000. *O Estado Novo [1933-1974]*. Porto: Civilização; Cf.: Ferreira, J. M., 1993. *Características históricas da política externa portuguesa. Política Internacional*, Primavera. V. I, nº 6, pp. 136-156; Cf.: Serrão, J.V., 2006. *História de Portugal Volume XVI – O Terceiro Mundo Contra o Portugal Ultramarino (1951-1960) – 1ª Parte: História Política, Administrativa e Ultramarina*. [S.L.]: Editorial Verbo; Cf.: Serrão, J.V., 2006. *História de Portugal Volume XVI – O Terceiro Mundo Contra o Portugal Ultramarino (1951-1960) – 2ª Parte: História Diplomática, Institucional, Económica e Cultural*. [S.L.]: Editorial Verbo.

<sup>189</sup> Neste particular ocorreu uma inversão da tradicional linha de apoio britano-atlântica, devido às sucessivas condenações do RU e EUA à política colonial portuguesa, garantindo o regime o apoio político francês – que se encontrava em guerra na Argélia – e o apoio alemão na questão do armamento e progressivamente no económico (Nogueira *a*, 2000).

1975: 24). Contudo, para a linha mais dura do regime, Caetano apenas tergiversava (Nogueira *b*, 2000: 361 e 483).

A incapacidade de Caetano para liberalizar o regime (devido a fortes constrangimentos por parte das facções mais conservadores), a não solução política que protelou a guerra no Ultramar, as constantes pressões a nível internacional aceleraram a corrosão interna do regime e o desgaste da figura do Presidente do Conselho.

Desta feita, e com o dever primário de terminar a guerra colonial, o *movimento dos capitães* dá início na madrugada de 25 de Abril de 1974 a um golpe militar que depõe o governo de Marcello Caetano, derruba o Estado Novo e vira uma página política de Portugal, sendo esta o fim do período Imperial, abrindo-se com esse fim uma nova página para o futuro da PE portuguesa.

## **3.2. DO 25 DE ABRIL DE 1974 À ACTUALIDADE**

### **3.2.1. A REVOLUÇÃO NO ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA**

Conforme nos tem sido possível verificar, ao longo da História, a PE portuguesa assentou num conjunto de compensações entre as pressões continentais e atlânticas e daqui resultariam os subsequentes e diversos alinhamentos. Desta feita, de acordo com a visão de Tiago Moreira de Sá, a PE portuguesa, tradicionalmente sustentava-se sobre três eixos fundamentais: o europeu, o atlântico e o colonial. A precedência entre estes era definida pela circunstância internacional, pese embora, nos últimos *quatro regimes*<sup>190</sup> em Portugal, a primazia recaísse sobre o vector atlântico e o colonial (Sá, 2015).

No seguimento do que referimos no parágrafo anterior, o derrubar do Estado Novo, a 25 de Abril de 1974, acarretou, porventura, o mais complexo reenquadramento da PE portuguesa na História de Portugal, se tivermos em consideração a política de expansionismo e presença colonial em quatro continentes desde 1415, assim como a forma dos governos portugueses pensarem e exercerem a soberania. É o que Severiano Teixeira apelida de “redefinição profunda da política externa portuguesa, de acordo com o espírito

---

<sup>190</sup> Reportamo-nos à Monarquia Constitucional, à I República, à Ditadura Militar e ao Estado Novo, aos quais acresce o Regime Democrático consagrado entre 1974 e 1976, de acordo com a concepção de José Medeiros Ferreira. Cf.: Medeiros Ferreira, J., 2006. *Cinco Regimes na Política Internacional*. Lisboa: Editorial Presença.

do programa do Movimento das Forças Armadas (M.F.A.) que se traduzia, sinteticamente, pela fórmula: «democratização; descolonização; desenvolvimento» (Teixeira *b*, 2000: 89). Desta feita, durante todo o processo de transição, não assistimos apenas a redefinições de directivas de política interna ou querelas ideológicas, mas a um corte profundo com posição até então assumida por Portugal no SI. Não falamos meramente de um *adaptive behavior* do Estado mas a todo um reajustamento do processo mental, das *imagens* e dos *esquemas*, que os portugueses tinham sobre si, em virtude da propaganda do regime e da presença colonial efectiva, e que os deveria conduzir a novas percepções acerca do país e do seu enquadramento no mundo. Contudo, não deixa de ser importante notar o paradoxo levantado por Eduardo Lourenço: a “ausência de si mesmos” demonstrada pelos portugueses aquando e imediatamente após o processo de descolonização (Lourenço, 2010: 48).

Regressando ao processo de enquadramento português no SI, no seguimento do golpe militar de 25 de Abril de 1974, na perspectiva de Medeiros Ferreira, verifica-se a existência de três correntes internas que se confrontavam pelo enquadramento externo de Portugal e, em particular por uma política ultramarina e/ou de descolonização: a primeira era encabeçada pelo General Spínola e pretendia avançar para um processo federativo entre a Metrópole e o Ultramar; a segunda revia-se em Vasco Gonçalves e na sua inserção na esfera moscovita, passando por Luanda e Lourenço Marques<sup>191</sup>, ao mesmo tempo que a URSS procurava junto de Lisboa uma descolonização que lhe fosse favorável; a última era defendida por Melo Antunes e pressupunha o enquadramento português num eixo tropical não-alinhado (Ferreira, 1993: 96). Pese embora estas visões se digladiassem entre si pela possibilidade de influenciar o desenrolar dos acontecimentos, todas se encontravam limitadas a montante pelo programa do MFA<sup>192</sup> e reflectidas nos programas dos Governos Provisórios.

Procurando aprofundar um pouco mais cada uma das conspexões supramencionadas, no que concerne à perspectiva de Spínola, esta encontrava sustentáculo nas correntes autonómicas em Portugal que não previam a independência política na sua totalidade. O próprio General já tinha feito menção a esta via no seu livro publicado em 1973: *Portugal e o Futuro*<sup>193</sup>. Esta opção permitiria a Lisboa respeitar a suas coordenadas tradicionais de PE – atlantismo pró-ocidental - e não entrar em rupturas face a acordos

---

<sup>191</sup> Lourenço Marques passaria a chamar-se Maputo a 3 de Fevereiro de 1976.

<sup>192</sup> Cf.: Lei n.º 3/74 de 14 de Maio de 1974. *Diário de Governo n.º 112, Série I*. Junta de Salvação Nacional. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/623309>.

<sup>193</sup> Cf.: Spínola, A., 1974. *Portugal e o Futuro*. 2ª ed. Lisboa: Arcádia.

previamente estabelecidos (como os que conduziram à sua inserção na NATO ou a cedência, e possível manutenção dos Açores<sup>194</sup>) nem romper com o equilíbrio de poderes criado por se preservar como um Estado pró-ocidental. Todavia, as próprias circunstâncias acabariam por ultrapassar a vontade política dos primeiros Governos Provisórios: a descolonização no terreno já tinha sido colocada em marcha o que deixaria pouca ou nenhuma margem para alternativas políticas (Ferreira, 1993; Ramos, 2012).

Por outro lado, a corrente comunista defendida por Vasco Gonçalves<sup>195</sup> começou a institucionalizar-se desde a queda do I GP e ganhou grande ímpeto a nível interno com os acontecimentos de 28 de Setembro de 1974 e 11 de Março de 1975<sup>196</sup>. Durante os seus governos não apenas se assemelhou o conceito de autodeterminação com o de independência, como se procedeu a um processo acelerado de descolonização. Procurou-se, igualmente, delinear uma estratégia de aproximação aos países de governação comunista e terceiro-mundistas<sup>197</sup> (Pavia & Monteiro, 2013). Ao mesmo tempo, importa referir que mesmo procurando salvaguardar que os GP respeitariam os compromissos internacionais previamente assumidos, desde logo os que envolviam a NATO - que representava a presença de Portugal no bloco ocidental -, a deriva comunista, a aproximação aos países de Leste e, como faz, notar Cesar Oliveira, a visita oficial do Presidente da República, General Costa Gomes, à URSS (Oliveira, 1993: 197), minavam a credibilidade externa do país no seio da esfera de influência em que historicamente se enquadrava.

Mais, o próprio caminho pró-soviético implicava o isolamento português no contexto de uma Europa ocidental demo-liberal e no quadro mais amplo do que é o Ocidente em matéria de geopolítica e geoestratégia. Como nos reporta Medeiros Ferreira: a URSS prevê que Portugal por si próprio não obtenha “nem os meios nem as condições de

---

<sup>194</sup> De acordo com Carlos Gaspar, em virtude da deriva comunista no país, não só se chegou a equacionar a expulsão de Portugal da NATO como se assistiu a uma forte possibilidade de uma independência unilateral dos Açores, apoiada pelos EUA. Cf.: Gaspar, C. *International Dimensions of the Portuguese Transition - Política Comparada*. [Online]. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=130>. [Acedido em: 15 de Maio de 2016].

<sup>195</sup> Vasco Gonçalves foi Primeiro-ministro em quatro dos seis Governos Provisórios que mediarão o período de 18 de Julho de 1974 a 12 de Setembro de 1975.

<sup>196</sup> Para mais estudo sobre os desenvolvimentos da política interna em Portugal de 25 de Abril de 1974 às eleições legislativas para o I Governo Constitucional a 25 de Abril de 1976 ver: Cf.: Medeiros, Ferreira, J., 1982. *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril - Período Pré-Constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda; Cf.: Oliveira, C., 1993. *Os Anos Decisivos - Portugal de 1962-1985 - Um Testemunho*. Lisboa: Editorial Presença; Cf.: Telo, A. J., 2007. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à Actualidade. Volume I*. Lisboa: Editorial Presença.

<sup>197</sup> Cf.: Jornal *A Capital*, na edição de 28 de Agosto de 1975.

acção que tornem o seu estatuto regional relevante” e o seu valor nas alianças de que faz parte é “passivo” (Medeiros Ferreira, 1988: 38).

Por último, a corrente não-alinhada de Melo Antunes verifica-se, com especial enfoque, durante o período em que este assume a função de Ministro dos Negócios Estrangeiros no IV Governo Provisório (GP). Ainda que a linha independentista já estivesse delineada desde o II Governo Provisório<sup>198</sup> e se verificasse, a nível interno, uma progressiva socialização dos meios e modos de produção e da sociedade portuguesa como resposta ao 11 de Março, de acordo com Francisco Pavia e Manuel Monteiro: “este governo [IV GP] marca uma alteração nas orientações de política externa até aqui prosseguidas [...] ao nível das linhas programáticas. A deriva terceiro-mundista, fruto do pensamento do titular do cargo nessa matéria, vai-se acentuar contrastando com as linhas programáticas seguidas nos três governos provisórios anteriores, onde pontificava o Dr. Mário Soares nos Negócios Estrangeiros” (Pavia & Monteiro: 2013: 35). As aproximações terceiro-mundistas levadas a cabo pelos GP representavam “o último avatar, agora socializante, da tese tão cara a Salazar, da «vocação africana» de Portugal” (Teixeira, 2005: 113).

Considerando as três perspectivas em confronto acima elencadas, Carlos Gaspar, a respeito da dimensão internacional da transição portuguesa, vem expor a importância da conjuntura de guerra fria que se verificava e que acabou por facilitar a polarização das forças políticas portuguesas, com os comunistas e a extrema-esquerda de um lado e os moderados de vários sectores de outro. Estes últimos, contando com o apoio decisivo da República Federal Alemã e, numa fase posterior, dos norte-americanos na pessoa do Embaixador Carlucci<sup>199</sup>.

Face a tudo o que foi descrito, podemos considerar que, no que respeita ao enquadramento externo de Portugal, os GP serviram de “tubos de ensaio” para a posição a assumir por Lisboa no SI. Mais, não obstante as diferenças assinaladas, quer sob o ponto de vista de opções de política interna quer externa, entre os vários GP, consideramos ser de destacar os acontecimentos do 25 de Novembro de 1975 como ponto de ruptura em relação

---

<sup>198</sup> Cf.: Lei n.º 6/74 de 19 de Julho de 1974. *Diário de Governo n.º 167, Série I, Suplemento*. Conselho de Estado. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/250227>.

<sup>199</sup> De acordo com Carlos Gaspar: o golpe de 25 de Abril de 1974 foi determinado por factores internos, a transição revolucionária e o enquadramento externo por factores exógenos. Para mais estudo sobre as influências internacionais na transição portuguesa ver: Cf.: Gaspar, C. *International Dimensions of the Portuguese Transition - Política Comparada*. [Online]. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=130>. [Acedido em: 15 de Maio de 2016]; Cf.: Huntington, S. P., 1991. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy – Vol. 2 N.º 2*, [S.D.] Primavera, pp.: 12-34.

à linha político-ideológica e de enquadramento externo que se verificava nos governos liderados por Vasco Gonçalves (do II ao V GP). Como refere José Telo: “o 25 de Novembro [1975] colocou claramente o processo a caminho de uma democracia pluralista de tipo ocidental” (Telo *a*, 2007: 172-173), o que começaria a evidenciar-se com o VI Governo Provisório (19/09/1975 a 23/07/1976), liderado pelo Almirante Pinheiro de Azevedo.

### **3.2.2. O PROCESSO DE DESCOLONIZAÇÃO<sup>200</sup>: EFEITOS ENDÓGENOS E EXÓGENOS**

Movendo-nos para contexto da descolonização, o facto de Portugal possuir províncias ultramarinas, expressão utilizada e sustentada pelos governantes do Estado Novo<sup>201</sup>, significava estar em rota de colisão com a ordem normativa onusiana. As próprias superpotências, EUA e URSS, que evidenciavam interesses geopolíticos, geoestratégicos e geoeconómicos antagónicos, divergiam permanentemente em relação a matérias de grande relevo internacional. Todavia, tal não se verificava em relação ao princípio de autodeterminação dos povos, a respeito do qual ambas pugnavam por processos de descolonização, salvaguardando, está claro, a forma que melhor correspondesse aos seus interesses.

Em virtude da descolonização como fenómeno global, as grandes potências imperialistas, mesmo anuindo ao supracitado princípio, pelas suas próprias capacidades, tinham a possibilidade de manter influência sobre os territórios recém-autónomos – no caso inglês até a criar “Estados-fantoches”, como foi o caso da Federação da Rodésia e Niassalândia. Já Portugal, como nos faz notar Franco Nogueira, por via da sua exiguidade, em caso algum conseguiria manter um ascendente sobre as suas antigas províncias se lhes concedesse a independência. Passariam a estar sujeitas às pressões internacionais derivadas de outras unidades do SI, com destaque para as grandes potências a nível mundial (Nogueira *b*, 2000). Medeiros Ferreira acaba por dar força a esta ideia ao referir a importância da adesão à CEE para Portugal pela intenção das ex-colónias em integrar a

---

<sup>200</sup> O processo de descolonização encontra o suporte jurídico na Lei n.º 7/74 de 27 de Julho de 1974. Cf.: Lei n.º 7/74 de 27 de Julho de 1974. *Diário de Governo n.º 174, Série I, Suplemento*. Conselho de Estado. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/279174>.

<sup>201</sup> Expressão que pretendia configurar sob o ponto de vista jurídico, uma clara opção política, para contrariar a designação de “colónias” utilizada pelos adversários do regime derrubado em Abril de 1974.



Convenção de Lomé<sup>202</sup> - desde 2000 Acordo de Cotonu -, o que acabaria por colocar o país “mais distante dos circuitos comerciais e de cooperação industrial com os países africanos” (Medeiros Ferreira, 1988: 23-26).

Assim, após as independências da Guiné (10 de Setembro de 1974), Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (12 de Julho de 1975); de Moçambique (25 de Junho de 1975); de Angola (11 de Novembro de 1975) restaria apenas resolver a questão de Timor-Leste - que tinha sido invadido pela Indonésia em 1975 e que só consagraria a independência a 20 de Maio de 2002 – e de Macau que completaria a transferência administrativa para a República Popular da China em 1999. No caso da Índia, a Lei n.º 9/74 de 15 de Outubro de 1974<sup>203</sup> deu autorização ao Presidente da República para reconhecer a soberania da União Indina sobre os territórios ocupados (Ferreira, 1993: 53-69).

Importará recordar, em coerência com o que temos dito sobre as condicionantes da política externa, de qualquer política externa, que as consequências da descolonização foram determinantes para as opções ulteriores de Portugal no plano externo. Se neste plano o processo de descolonização colocava Portugal em convergência com a ordem normativa onusiana pela primeira vez desde 1945, permitindo-lhe encarar outros horizontes com especial destaque, em razão de factores geopolíticos e geoestratégicos, para a Europa comunitária<sup>204</sup>, a circunstância de terem regressado à “metrópole” cerca de 500 000 ex-colonos portugueses, e o desafio lançado pelo MFA de desenvolver o país, convidavam a que novas opções políticas fossem urgentemente encontradas. Já não se trataria apenas de um objectivo idealista, mas de uma contingência determinada pela realidade dos factos. E é

---

<sup>202</sup> De facto, o próprio I GC reconhece as dificuldades levantadas no âmbito da cooperação económica entre Portugal e suas ex-colónias pela aproximação destas à Convenção de Lomé: “diga-se desde já que no campo do intercâmbio económico e comercial qualquer pretensão de relações privilegiadas que se situem unicamente a nível bilateral parece difícil de conseguir-se, dado que se assiste a um movimento desse novos países africanos para virem a aderir à Convenção de Lomé. Esta Convenção não permite concessões especiais a países que não sejam membros de pleno direito da comunidade europeia. Entronca, aqui, uma das razões para que Portugal venha a integrar-se no Mercado Comum, visto que até que tal aconteça Portugal assumirá o papel de um país terceiro, sendo forçado a assistir ao estabelecimento de actos privilegiados entre os novos países africanos de expressão portuguesa e a Comunidade Económica Europeia (CEE)”. Cf.: Programa de Governo do I GC. [Online]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>. [Acedido em: 15 de Fevereiro de 2016]. pp: 130; Cf.: Pereira, S. (2005). *Cooperação UE-ACP: A Dimensão Política dos Acordos*. Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão. <https://www.citethisforme.com/pt>; Cf.: Medeiros Ferreira, J., 2006. *Cinco Regimes na Política Internacional*. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença. pp: 125.

<sup>203</sup> Cf.: Lei n.º 9/74 de 15 de Outubro de 1974. *Diário de Governo n.º 240, Série I, 2º Suplemento*. Presidência da República. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/471598>.

<sup>204</sup> Posição que seria criticada por Franco Nogueira ao afirmar que deixarmos o Ultramar ou reduzirmo-nos ao nosso território europeu não nos concede mais força económica, estratégica e política, bem pelo contrário: agrava a nossa exógeneidade, reduzindo a capacidade de manobra internacional (Nogueira b, 2000).

precisamente em nome dos factos, que análises como a de Medeiros Ferreira assumiriam destaque. Segundo este ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros, do I GC: “Portugal é, neste momento, muito mais um país-objecto da estratégia de outras potências do que um Estado agente de uma estratégia orientada para influenciar a vontade dos outros Estados. Portugal, é pois, o que se pode designar por país-alvo”. (Medeiros Ferreira, 1981: 45-49). A posição geográfica, a evolução da tecnologia militar e o desenrolar das ri nos próximos anos “colocam Portugal numa zona táctica secundária em termos mundiais” seja no conflito Leste-Oeste ou relações Norte-Sul. Neste enquadramento, o país pode vir a ser alvo de estratégia indirecta, mesmo de *coacção diplomática*.

### **3.2.3. A “OPÇÃO EUROPEIA”: 1976-1986 E A PREFERÊNCIA PELO MULTILATERALISMO DE INTEGRAÇÃO**

O período constitucional, que tem início com a tomada de posse do I Governo Constitucional (GC) em 1976, traz consigo a clarificação da PE portuguesa a prosseguir assente numa variação dos eixos clássicos apontados por Tiago Moreira de Sá: a Europa Ocidental, ou seja, “o espaço da democracia pluralista na Europa”; o Atlântico, mais concretamente a sua unidade numa perspectiva de segurança e ligação Norte-Sul tripartida na Europa, América e África; e o lusófono consubstanciado nas relações Portugal-Brasil-Angola. Contudo, além da ligeira variação semântica, de acordo com o mesmo autor, a *Europa*, passa a designar a primazia estratégica do novo regime, em detrimento do Atlântico e das relações com ex-colónias/países lusófonos (Sá, 2015: 63-64).

Face ao acima disposto, o primeiro sinal de aproximação efectiva de Portugal à Europa e ao seu quadro normativo foi o pedido de adesão ao Conselho da Europa, em 1976, conforme nos faz notar o programa do I GC: “no campo político considera o Governo urgente a admissão ao Conselho da Europa. [...] Quer-se assim significar politicamente a vocação europeia de Portugal”<sup>205</sup>.

Desta feita, de acordo com Francisco Pavia e Manuel Monteiro: “a adesão ao Conselho da Europa”<sup>206</sup> acompanhada, na mesma data, da assinatura da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, permitindo a nossa integração no clube das democracias

---

<sup>205</sup> Cf.: Programa de Governo do I GC. [Online]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>. [Acedido em: 15 de Fevereiro de 2016]. [Acedido em: 15 de Fevereiro de 2016]. pp: 127.

<sup>206</sup> Portugal é membro do Conselho da Europa desde 22 de Setembro de 1976.

ocidentais, contribuiu para demonstrar o nosso respeito pelas regras democráticas e para nos afirmar como um pleno Estado de Direito” (Pavia & Monteiro, 2013: 45).

De seguida, o I GC procurou assegurar uma aproximação à CEE com a negociação de um Protocolo Financeiro entre a República Portuguesa e a Comunidade Económica Europeia<sup>207</sup> e subsequente primeira abordagem do Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Medeiros Ferreira, a 20 de Setembro de 1976, no sentido de anunciar a intenção de Portugal em solicitar a adesão à CEE (Nunes, 2001: 151-157).

Assim, e logo após um período de viagem às capitais dos nove Estados-Membros da CEE, de forma a recolher apoios às pretensões portuguesas em relação às Comunidades, o I GC emite formalmente o pedido de adesão à CEE a 28 de Março de 1977. Neste contexto, e em defesa da “opção europeia”, Mário Soares, então primeiro-ministro, sustentava a adesão afirmando: “somos um país europeu, e grande parte do nosso passado e seguramente do nosso futuro está na Europa”. Mais, “a Europa crê que Portugal é um elemento vital à unidade e coesão europeias”. E ainda, “Portugal, regressando às suas fronteiras europeias, reassume a sua verdadeira identidade [...] constitui igualmente o fim do isolacionismo português e a inserção definitiva do nosso país – numa das correntes que seguem na vanguarda do Mundo”<sup>208</sup>.

O parecer favorável do Conselho das Comunidades Europeias ao pedido de adesão português só foi conhecido a 6 de Junho de 1978, já na vigência do II GC, mas não sem ser precedido de várias advertências, nomeadamente o facto da Comissão Europeia considerar Portugal como “de longe o mais pobre dos países candidatos<sup>209</sup>”; apontar um modelo económico cujos “consumos públicos e privados substituíram a formação de capital e as exportações no seu papel de motores do crescimento”; mencionar “importantes *problemas de sub-emprego*, sobre tudo por motivos de ordem estrutural”; destacar que “o PIB *per capita* representava 60% do da Irlanda, o país menos próspero da actual Comunidade”; referir que “a adesão [...] é susceptível de agravar as dificuldades económicas de Portugal: pode obrigar as empresas ainda não plenamente desenvolvidas a cessar a sua actividade e pode agravar as disparidades regionais” (Comissão Europeia *apud* Nunes, 2001: 192-202).

Mesmo tendo em linha de conta os considerandos tecidos pela Comissão Europeia, a “opção europeia” continuaria a ser encarada como a nova *missione civilizzatrice* e seria

---

<sup>207</sup> Cf.: Decreto-Lei n.º 137/77 de 21 de Outubro de 1977. *Diário da República n.º 244, Série I*. Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/276934>.

<sup>208</sup> Cf.: Debates Parlamentares, *Diário da Assembleia Da República*, n.º 88, 18 de Março de 1977., pp. 3013-3015.

<sup>209</sup> Comparação feita em relação à Grécia e à Espanha.

marcadamente a grande preocupação no plano interno e, sobre tudo, no plano externo dos primeiros GC do novo regime português. De facto, conforme o exposto no programa do II GC, a adesão à CEE verifica-se “pela contribuição que pode trazer à consolidação da democracia em Portugal, pelo profundo impacte inovador que fará ascender a nossa sociedade à plena modernidade, pelo poderoso acicate que constituirá ao nosso desenvolvimento, o projecto de adesão à CEE é o elemento estratégico decisivo que marcará a vida portuguesa nos próximos anos<sup>210</sup>”.

Face ao que tem sido exposto, e em virtude do facto de Portugal ter visto o seu pedido de adesão aceite em praticamente um ano, o caminho até à assinatura do tratado que confirmaria a entrada conjunta de Portugal e Espanha para a CEE, a 12 de Junho de 1985, foi moroso e enfrentou algumas dificuldades. Estas últimas são essencialmente de duas índoles: internas/sectoriais<sup>211</sup>, em especial no que dizia respeito às negociações em matérias como as pescas e a agricultura; externas, no sentido em que “todo o processo negocial português foi desde cedo associado pela Comunidade ao processo espanhol. Ora, se a adesão de Portugal, pelo atraso económico em que se encontrava, implicava essencialmente um agravamento dos encargos financeiros comunitários, já a da Espanha representava também concorrência, em vários sectores, para os Estados membros da Comunidade. Assim, os obstáculos levantados pela França às negociações, em Junho de 1982, que se dirigiam fundamentalmente à Espanha e às questões agrícolas, tiveram como consequência um impasse nas negociações com Portugal” (Nunes, 2001: 249).

Esta última condicionante induz-nos a ponderar sobre as motivações da própria Comunidade em relação à adesão de Portugal. De acordo com um relatório confidencial do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), para a CEE, “o alargamento da Comunidade actual só faz sentido, e portanto só será concretizado, se for possível passar de 10 para 12 Estados Membros”, muito provavelmente inserindo o contexto das adesões simultâneas na sua vontade em assegurar a democratização do flanco Sul europeu. Segundo o mesmo relatório: “parece-me evidente que a ligação das duas ratificações é explicada para evitar um eventual insucesso político da ratificação do processo espanhol”. Mais, “parece-me poder concluir que os processos português e espanhol estão de facto ligados e que politicamente existe uma orientação muito firme da Comunidade para os não deixar

---

<sup>210</sup> Cf.: Programa de Governo do II GC. [Online]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464015/GC02.pdf>. [Acedido em: 15 de Fevereiro de 2016]., pp: 58-59.

<sup>211</sup> As condicionantes internas foram agravadas pelos sucessivos problemas económicos e financeiros que conduziram a dois pedidos de ajuda externa ao FMI e à implementação de planos de austeridade: 1977/1978 e 1981/1983. Para mais investigação sobre a temática ver: Cf.: Telo, A. J. a, 2007. *História Contemporânea de Portugal - Do 25 de Abril à Actualidade - Volume I*. Lisboa: Editorial Presença.

descolar, sobretudo no que se refere à assinatura dos Tratados e ao processo de ratificação. No campo das hipóteses apenas uma suspensão das negociações por parte da Espanha poderia alterar antes descrito. Mas neste caso haveria na prática uma suspensão do processo português quanto mais não fosse pela alteração do «status quo» que tal provocaria de actuação da Comissão e pela ausência de directivas do Conselho que lhe permitissem prosseguir com Portugal dentro do novo contexto”<sup>212</sup>.

Face ao que foi exposto, tal permite-nos afirmar que a entrada de Portugal para a CEE estava dependente da entrada espanhola, por mais adiantado que estivesse – e estava – o processo de adesão português. Portugal aderir à Comunidade sem a Espanha era impensável. O contrário cremos ser difícil de o poder confirmar.

Por fim, devem ser apontados os motivos que induziram Portugal a requerer a adesão à CEE. Conforme indicado acima na vigência do “*debate geracional*” que Pedro Mendes identifica no seio do regime do Estado Novo (Mendes, 2013: 91-121), a opção pela aproximação à Europa das comunidades significava o enquadramento de Portugal com a ordem normativa que vigorava na parte ocidental do “velho continente”, excepção feita à Espanha franquista, além de permitir ao país alterar o rumo da sua política interna, em especial: o fim da guerra colonial e a mudança no modelo político e de desenvolvimento económico e social, até então evidenciados.

Mais, como pudemos verificar no capítulo sobre a preponderância do bilateralismo na PE portuguesa, esta última desenvolveu-se no sentido de procurar permanentes equilíbrios entre as pressões continentais, provenientes do vizinho peninsular, e as pressões atlânticas provocadas pelo alinhamento com a potência marítima, a Inglaterra. Ao mesmo tempo, tal qual nos demonstra Medeiros Ferreira, a PE de Portugal consagrou-se na premissa de obtenção dos recursos indispensáveis no plano externo para fazer face às necessidades internas (o Império: Oriente, Brasil e África; os empréstimos concedidos pelas grandes potências; a Europa), sendo a CEE o mais recente porto onde Lisboa optou por ancorar (Medeiros Ferreira, 2013).

Por outras palavras, a sobrevivência de Portugal como unidade política não dependeu apenas da gestão de equilíbrios externos mas também, e sobretudo, da sua capacidade de, a partir do século XV, recuperar e aproveitar os recursos exógenos. No caso do período em análise neste subcapítulo, referimo-nos aos fundos estruturais europeus. Paralelamente, estes seriam utilizados como método compensatório por forma a adaptar os

---

<sup>212</sup> Cf.: AHD – Dep. Cor., EIE. Prov. 7.

Estados que apresentassem economias menos competitivas e deficiências estruturais e, desta feita, dirimir as assimetrias verificadas entre os países industrializados do Norte e os mais pobres do Sul.

### **3.2.4. AS CONSEQUÊNCIAS DA “OPÇÃO EUROPEIA” PARA PORTUGAL**

Uma vez efectuada a análise à “Opção Europeia” dos primeiros GC de Portugal após o fim do Estado Novo, procuraremos ao longo das próximas linhas verificar as consequências adstritas à multilateralização de Portugal no âmbito desta mesma opção de PE. Para o efeito, consideraremos os seguintes tópicos: impacto na democratização do país; a convergência estratégica com a Espanha; constrangimentos à PE: Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Política Comercial Comum (PCC).

#### **3.2.4.1. A “OPÇÃO EUROPEIA” E A DEMOCRATIZAÇÃO DE PORTUGAL**

Considerando o disposto nas linhas precedentes, na primeira parte deste subcapítulo propomo-nos a uma breve análise ao impacto da “Opção Europeia” na esfera interna de Portugal, nomeadamente verificando a forma como esta condicionou a implementação e consolidação de um modelo demo-liberal de cariz ocidental, com especial enfoque para as transformações políticas e institucionais que daí advieram. Desta feita, e tendo em consideração as dinâmicas internas supramencionadas ao longo deste capítulo que conduziram a uma estratégia de aproximação à CEE, pretendemos sublinhar a relevância desta última – sendo porventura o factor primordial – para a consagração de um projecto democrático em Portugal.

Deste modo, recordamos a conspexção de Samuel Huntington relativamente à terceira vaga de democratização que nos aponta ocorrências no plano exógeno como condicionantes *à priori* das transições democráticas ocorridas entre 1974 e 1989, tendo Portugal como ponto de partida. Paralelamente, o autor defende vários factores que contribuíram para as mutações no seio dos regimes políticos de inspiração autoritária ou totalitária, nomeadamente: problemas de legitimidade das ditaduras a nível externo; o crescimento económico global na década de 1960; as mudanças na doutrina da Igreja com o Concílio Vaticano II (1963-1965); o *Snowballing* ou “efeito bola de neve”, que ajudou à

preparação de modelos de transição para novas democracias emergirem (Huntington, 1991: 12-13).

Efectivamente, em linha com o parágrafo anterior, a transição democrática portuguesa obedece a todos os estímulos externos supramencionados, com excepção do último, uma vez que, a “ruptura por golpe” pelo lado português e a “ruptura pactada” no caso espanhol significaram o ponto de partida da terceira vaga de democratização, ajudando a definir os modelos de transição para situações subsequentes.

Por ora, a uma conjuntura internacional favorável juntou-se, então, a vontade dos militares que operaram o golpe, das elites políticas oposicionistas ao regime e, posteriormente, da massa do povo que aderiu ao processo de transição.

Conforme referimos acima neste capítulo, ao longo do período que mediou 1974 e 1976, várias visões se digladiaram pelo controlo das ocorrências internas, com naturais repercussões para o enquadramento externo do país. Com a vitória das forças moderadas no 25 de Novembro de 1975, contando com um apoio diversificado de potências internacionais, com destaque para os EUA e os socialistas e sociais-democratas europeus, com especial relevo para a RFA (Magone, 1998; Gaspar, 2005), bem como os próprios democrata-cristãos europeus, o projecto de modelo de sociedade ficaria definido de acordo com os parâmetros de uma democracia pluralista – certo é que notoriamente marcada pela dinâmica revolucionária de pendor Marxista a que assistimos no período supramencionado -, aguardando-se, assim, pela entrada em funções do I GC para se iniciar a aproximação à CEE, tendo em vista a adesão.

À margem do fluir dos acontecimentos internos, efeitos como o referido *Snowballing* não se afiguravam suficientes para a plena consolidação de um regime democrático liberal, no contexto de guerra fria. Isto é, pese embora um desenrolar de dinâmicas favoráveis à democratização em Espanha e um desanuviamento das tensões na Europa por via da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) (1973-1975) seria necessário estabelecerem-se, a nível interno, condições económicas e sociais por forma a garantir o sucesso da transição democrática. Assim sendo, no caso português, como de resto no flanco Sul da Europa, a CEE desempenhou um papel vital em todo o processo, funcionando como polo de atracção para as sociedades e elites políticas em convulsão como, através do seu quadro normativo e poder económico e financeiro, serviria os propósitos de consolidação democrática e modernização do país (Huntington, 1991; Gaspar, 2005; Teixeira, 2012).

No fundo, seria o corolário da visão de Samuel Huntington que defendia que o sucesso da democratização estava dependente das supramencionadas questões sociais e económicas, referindo-se, desta feita, à importância de assegurar às pessoas um certo grau de bem-estar material, por forma a justificar os *payoffs* de todo processo e assegurar a sua solidificação. Assim, de acordo com o mesmo autor: “a pobreza é um principal – provavelmente o principal – obstáculo ao desenvolvimento democrático. [...] Obstáculos ao desenvolvimento económico são obstáculos à expansão da democracia” (Huntington, 1991: 31).

Assim sendo, assumem os fundos estruturais provenientes da CEE uma relevância vital para a consolidação do processo de transição democrática, não apenas por forma a ajudar o país a dirimir as suas deficiências no plano estrutural mas também para assegurar o compromisso das pessoas e uma percepção positiva destas em relação ao processo de integração europeu. Como referiu Medeiros Ferreira: “se não tivéssemos pedido a adesão plena naquela altura não teríamos sido Estado-membro ainda com a Comunidade Europeia em franca prosperidade, como aconteceu em 1986” (Medeiros Ferreira, 2013: 111). Esta perspectiva enquadra-se nas respectivas conspeções de Severiano Teixeira e Samuel Huntington em relação à importância, sobretudo material, da CEE sobre Portugal. Não será, para o efeito, imprudente interrogarmo-nos sobre se a ausência da Comunidade Europeia num Portugal em transição ou a entrada tardia deste naquela, contando com um decréscimo significativo nos fundos estruturais, teria sido o bastante para deitar por terra as aspirações das elites políticas moderadas portuguesas sobre a passagem para um regime democrático, uma vez que, na opinião de José Magone: “após o período revolucionário de 1974-75 [...] a proximidade com a Comunidade Europeia foi o que permitiu ao Governo português a saída da crise” (Magone, 1998: 139).

De todas as formas, Medeiros Ferreira não tem dúvidas que, pese embora a importância da “Opção Europeia” para afirmação de um Portugal democrático, moderno e desenvolvido, esta teve algumas consequências nocivas, quer no plano exógeno quer no endógeno, para Portugal. Desde logo porque o Acto Único Europeu (AUE) (1986), o Tratado de Maastricht<sup>213</sup> (1992) e tratados subsequentes que visavam o aprofundamento do projecto europeu, tendo em vista a criação de uma Europa Federal, essa “revolução

---

<sup>213</sup> A título de exemplo, observe-se a conspeção de José Magone sobre esta matéria: “a concessão de um período de preparação de dez anos para certos produtos, tal como fora abordado no tratado de adesão, que deveria durar até 1996, foi abolida, já que colidia com a lei da concorrência inscrita no Mercado Único Europeu” (Magone, 1998: 147).



permanente no objectivo e no âmbito da integração europeia destróçou o que existia de uma vaga estratégia portuguesa no interior da UE” (Idem, 2013: 126-127).

Além do supramencionado no parágrafo anterior, o mesmo autor remata: “o estudo das grandes decisões portuguesas no âmbito da integração europeia está por fazer no respeitante às razões, objectivos, interesses, resultados e consequências” sendo que, para já, a inserção do escudo no Sistema Monetário Europeu (SME) seja a “única confissão de um desaire negocial português em Bruxelas” (Ibidem, 2013: 116-117).

Todavia, a entrada de Portugal na Moeda Única, resultante da presença no “pelotão da frente” da construção europeia - como afirmou o ex-Primeiro-ministro António Guterres – de acordo com Medeiros Ferreira “prejudicou o crescimento da economia portuguesa”, a somar-se ao alargamento a Leste e conseqüente mudança no centro de gravidade da UE (Ibidem, 2013: 140-144) conduziram a um aumento da exiguidade de Portugal pelo impacto verificado na esfera interna do país e no plano externo, traduzindo-se, no caso específico da actual crise das “dívidas soberanas”, mediante o resgate pedido, na perda de “capacidade internacional de negociação financeira e esse é o seu principal problema” (Ibidem, 2013: 147).

Assim, some-se a estas circunstâncias o despoletar de uma integração a nível sub-regional com a Espanha - por via da integração europeia - e respectiva perda de importância estratégica e fuga de centros de decisão como multinacionais para Madrid (Maio, 2013) e podemos obter um determinado quadro das consequências do projecto europeu sobre Portugal no escopo da sua acção como unidade política no plano interno como externo.

De forma a completar esta análise, devemos destacar concretamente o impacto da adesão à CEE no sistema político português. Conforme temos vindo a ressaltar, a vitória das forças políticas moderadas permitiu uma identificação dos partidos políticos, seus representantes, com as famílias políticas então existentes naquela OI, além das ajudas institucionais e outro tipo de apoios que os primeiros recebiam dos segundos. Assim sendo, de acordo com Carlos Jalali, assistimos em Portugal a um fenómeno de *Europeização* definido como: “o processo através do qual os Estados-Membros são, devido ao nível europeu, obrigados a alterar as suas estruturas, políticas e regulações formais e consolidação de práticas”. Esta realidade traduz-se numa análise sobre o impacto das estruturas europeias no plano interno do Estado nacional, seja no que respeita ao papel dos partidos, dos líderes políticos ou, de forma muito particular, do poder executivo (Jalali, 2012).

Paralelamente, o mesmo autor refere que o processo de integração europeia pressupõe um enfraquecimento das estruturas nacionais, comumente designado de “*hollowed out state*” ou *Estado esvaziado*, cujo “conceito sugere que as funções que são tradicionalmente desempenhadas pelos Estados nacionais são transferidas para outras instituições e níveis, criando assim um Estado nacional com uma «fachada externa» essencialmente inalterada, mas no interior com menos conteúdo” (Idem, 2012: 69).

Contudo, Carlos Jalali reconhece que, não obstante o esvaziamento das capacidades do Estado nacional, o processo de *Europeização* possibilita, no caso português em particular, munir o poder executivo de “instrumentos que lhe permitam ultrapassar a oposição doméstica [...] que resistam às suas políticas públicas” (Ibidem, 2012: 83).

Esta posição defendida pelo supracitado autor permite-nos levantar uma série de questões. A primeira relaciona-se com a destruição da lógica do *two-level game* de Robert Putnam<sup>214</sup>, nomeadamente no que respeita ao papel da sociedade civil, dos grupos de interesse e de pressão e demais forças políticas, que concorrem por modelos de sociedade divergentes, em influenciar o processo de negociação internacional. Mais, importa-nos interrogar o que acontece aos mecanismos de controlo democráticos<sup>215</sup> [Assembleia da República] e jurídicos [Constituição da República Portuguesa] em relação às políticas do executivo alinhadas ou impostas por instituições europeias. Reflectimos, seguidamente, em circunstância sobre se existe a possibilidade de persecução de alternativas, no contexto de uma democracia pluralista, de modelos de sociedade no plano interno que não se coadunam com as posições institucionais europeias, mesmo respeitando o espírito e a letra dos tratados fundadores da UE.

Regressando às posições assumidas por Carlos Jalali, questionamo-nos sobre as razões que induzem o autor a não referir o grau de autonomia de que Portugal goza nas

---

<sup>214</sup> Cf.: Putnam, R. D., 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization Vol. 42, No. 3, Summer*, pp. 427-460.

<sup>215</sup> Importa-nos, pois, referir o papel atribuído pelo Tratado de Lisboa (2009) aos parlamentos nacionais, nomeadamente pelas disposições constantes do art. 12.º do TUE, das quais destacamos o seguinte: “os Parlamentos nacionais contribuem activamente para o bom funcionamento da União: a) Sendo informados pelas instituições da União e notificados dos projectos de actos legislativos da União [...]; b) Garantindo o respeito pelo princípio da subsidiariedade [...]; c) Participando, no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, nos mecanismos de avaliação da execução das políticas da União dentro desse mesmo espaço [...] e sendo associados ao controlo político da Europol e à avaliação das actividades da Eurojust [...]; d) participando nos processos de revisão dos Tratados, nos termos do artigo 48.º do presente Tratado; e) Sendo informados dos pedidos de adesão à União, nos termos do artigo 49.º do presente Tratado; f) Participando na cooperação interparlamentar entre os Parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu [...]”. Para mais investigação sobre esta matéria ver também: Cf.: Assembleia da República, 2016. *Assuntos Europeus - Tratado de Lisboa* [Online]. Disponível em: [https://www.parlamento.pt/europa/Paginas/XI\\_2010\\_TratadodeLisboa.aspx](https://www.parlamento.pt/europa/Paginas/XI_2010_TratadodeLisboa.aspx). Acedido em: 20 de Junho de 2016.

suas relações com estruturas europeias, e se por ventura tal autonomia se verificar, se se deverá a uma forte permanência de uma componente intergovernamental no seio da UE ou às efectivas capacidades do Estados português. Ainda assim, no plano da autonomia ou margem de manobra externa, limita-se o autor a referenciar que o poder executivo em Portugal beneficia da “falta de articulação” entre a sociedade civil e grupos de interesse do país em relação a Bruxelas de forma a preservar o monopólio das relações com as instituições europeias e, desta feita, servir-se do *external binding* para impor políticas ou desculpar-se perante o eleitorado (Ibidem, 2012).

Assim sendo, não obstante a conspexção de Carlos Jalali, questionamo-nos a respeito da possibilidade de se poder considerar “margem de manobrar” à desculpabilização interna que um dado Governo pode utilizar para justificar uma imposição exógena com claras consequências para a soberania do Estado ou para a vida das pessoas.

Progredindo na nossa análise ao impacto da “Opção Europeia” na esfera interna de Portugal, acreditamos que a visão de José Magone representa o *axis mundi* desta problemática pelas reflexões que nos apresenta: “o novo sistema político democrático português foi substancialmente moldado pela Comunidade Europeia” e “subsequentemente a Constituição continuou a ser o campo de batalha ideológico para o ajustamento das estruturas políticas ao modelo europeu de democracia” (Magone, 1998: 133 e 138-139).

Desta feita, devemos ponderar sobre o impacto do processo de adesão e sucedânea entrada de Portugal na CEE através da harmonização da esfera jurídica portuguesa com o *acquis communautaire* europeu. Assim, não cobrindo o escopo desta investigação uma análise exaustiva sobre esta problemática importa-nos questionar até que ponto não tiveram as instituições comunitárias influência sobre as sucessivas revisões constitucionais.

Assim, destacando a I Revisão ocorrida em 1982<sup>216</sup>, quatro anos antes da entrada de Portugal para a CEE, pela qual se verificou uma grande incidência sobre a “parte III da Constituição, no respeitante aos órgãos políticos de soberania, a mais afectada pela revisão constitucional”. Podemos apontar a extinção do Conselho da Revolução, “aliás, obrigatória por força do princípio democrático e dos compromissos assumidos pelas Forças Armadas” (Miranda, 2010: 41), a criação de um Tribunal Constitucional “como único órgão com competência para garantir a fiscalização da constitucionalidade” (Monteiro, 2010: 24) e ainda a necessidade de repensar as “relações entre o Presidente da República, a Assembleia

---

<sup>216</sup> Cf.: Lei Constitucional n.º 1/82 de 30 de Setembro de 1982. Assembleia da República. Diário da República n.º 227, Série I. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/375320>.

da República e o Governo, com reflexos no sistema político” (Miranda, 2010: 41). Não obstante os compromissos assumidos entre as Forças Armadas e os partidos políticos, indagamos sobre a influência das instituições comunitárias sobre a premência da necessidade de remover o Conselho da Revolução do ordenamento constitucional português, obtendo-se, assim, “a consagração da representatividade democrática como único elemento aceite na organização do poder político” (Monteiro, 2010: 24), tendo em consideração que a CEE apenas aceitava a adesão de Estados que configurassem formas de organização política liberais<sup>217</sup>.

Avançando na reflexão sobre a problemática das revisões constitucionais, a respeito da preparação do Mercado Único Europeu (MUE), questionamo-nos sobre qual o impacto resultante da confrontação de um mercado a nível europeu de carácter liberal com uma estrutura constitucional que apontava a uma “economia planificada” e consagrava o “princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e dos latifúndios” como limites materiais (alíneas *f*) e *g*) do artigo 290.º da versão de 1976 da Constituição<sup>218</sup>) intransponíveis, segundo alguma doutrina, ao poder de revisão e que culminaram sendo alterados pela Lei de Revisão Constitucional de 1989<sup>219</sup>. De acordo com a conspeção de Gomes Canotilho: “globalmente considerada, portanto, a revisão não se traduziu numa solução de continuidade constitucional” (Canotilho & Moreira, 2014: 34). Desta feita seria importante questionar sobre que tipo de factores – endógenos e/ou exógenos - poderão ter estado na origem de tal descontinuidade. Na opinião de Manuel Monteiro: “a Constituição em vigor à época manifestava-se desajustada, quando não mesmo contrária, aos ditames da nova realidade [pertença de Portugal à CEE] institucional, política e económica” (Monteiro, 2010: 24).

---

<sup>217</sup> Note-se que, de acordo com o relatório Birkelbach (1961) formulado pelo Parlamento Europeu e servia de “guia para a integração de novos estados membros na Comunidade Europeia” (Magone, 1998: 132), e referia no seu artigo 25.º que “a garantia da existência de uma forma de democracia, no sentido de uma organização política liberal, é uma condição para a adesão”. Cf.: Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community (19 de December 1961). [Online] Disponível em: [http://www.cvce.eu/en/obj/report\\_by\\_willi\\_birkelbach\\_on\\_the\\_political\\_and\\_institutional\\_aspects\\_of\\_accession\\_to\\_or\\_association\\_with\\_the\\_community\\_19\\_december\\_1961-en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03.html](http://www.cvce.eu/en/obj/report_by_willi_birkelbach_on_the_political_and_institutional_aspects_of_accession_to_or_association_with_the_community_19_december_1961-en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03.html). [Acedido em: 31 Maio 2016].

<sup>218</sup> Cf.: Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril de 1976. Presidência da República. Diário da República n.º 86, Série I. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/502573>.

<sup>219</sup> Cf.: Lei Constitucional n.º 1/89 de 8 de Julho de 1989. Assembleia da República. *Diário da República n.º 155, Série I*. Lisboa. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/496589>.

Mais, questionamo-nos sobre as causas que conduziram à 3ª Revisão Constitucional<sup>220</sup> (1992) em virtude do seu carácter pouco extenso e, acima de tudo, a respeito do seu âmbito. De acordo com Jorge Miranda: “ A assinatura em 7 de Fevereiro de 1992, em Maastricht, de um tratado de «União Europeia» conduziria à terceira revisão da Constituição de 1976, tendo em conta a desconformidade de algumas das suas cláusulas com as normas constitucionais” (Miranda, 2010: 44). Por seu lado, Manuel Monteiro defende que ao assinar o Tratado de Maastricht “a Constituição tornava-se incompatível com as disposições do novo Tratado, nomeadamente em matéria de política económica e monetária. [...] Parece-nos não ter sido de menor monta o alcance desta revisão, no que respeita às competências do Banco de Portugal e às objectivas perdas de soberania no domínio monetário” (Monteiro, 2010: 24-25). Paralelamente, Gomes Canotilho sustenta que “apesar da sua pequena extensão, a terceira revisão constitucional não deixou de ter profundas implicações, visto que ela deu expressão ao exercício em comum de certos poderes de soberania, no quadro da união política europeia, implicando uma reconsideração do entendimento tradicional do princípio da independência nacional” (Canotilho & Monteiro, 2014: 35). Desta feita, culmina Manuel Monteiro referindo: “foi a revisão de 1992 que conferiu legitimidade constitucional à assinatura do Tratado de Maastricht”. (Monteiro, 2010: 24-25).

Por fim, suscitamos a reflexão a respeito da 6ª Revisão Constitucional<sup>221</sup> (2004), em particular no que concerne à necessidade de ser aditado à Constituição um novo n.º 4 no artigo 8.º referindo que “as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático”, por forma a fazer respeitar o aprofundamento da integração europeia. Segundo Jorge Miranda, o objectivo das alterações levadas a cabo pelo poder de revisão vão no sentido do “enfraquecimento do Estado perante a União Europeia e perante as regiões autónomas” (Miranda, 2010: 49). Já de acordo com a visão de Manuel Monteiro, “a revisão de 2004 deu, ou pretendeu dar, ao Direito da União Europeia uma posição de superioridade face à própria Constituição portuguesa” (Monteiro, 2010: 26).

---

<sup>220</sup> Cf.: Lei Constitucional n.º 1/92 de 25 de Novembro de 1992. Assembleia da República. *Diária da República n.º 273 Série-A*. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/174377>.

<sup>221</sup> Cf.: Lei Constitucional n.º 1/2004 de 24 de Julho de 2004. Assembleia da República. *Diário da República n.º 173, Série I-A*. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/506721>.

Por fim, devemos suscitar a reflexão sobre a sobreposição da perspectiva portuguesa no âmbito de assegurar um alargamento da sua Plataforma Continental com a possibilidade de criação de um Mar Comum a nível europeu. Desta feita, segundo Adriano Moreira “se este projecto [Mar Europeu] se concretizar antes da aprovação da Plataforma Continental, logo vem à memória 1890, com todos os países da União a exigirem participação no património então comum” (Moreira, 2013: 212).

Ainda que Portugal consiga assegurar a extensão da sua Plataforma Continental<sup>222</sup>, antes das perspectivas da UE, deverão recordar-se as autoridades portuguesas, à semelhança do que acontecera no último quarto do século XIX e inícios do século XX, das argumentações utilizadas pelas grandes potências que cobiçavam o império ultramarino português: as colónias a quem as conseguisse administrar. Ou seja, deve hoje Portugal ser capaz de conservar os meios e as capacidades necessárias à exploração e Defesa de tão vasta área marítima. Paralelamente, se se vier a consagrar o plano de Mar Europeu, deve Lisboa procurar que “a questão seja descentralizada para que não aconteça ali o que aconteceu à agricultura comum” (Idem, 2013).

### **3.2.4.2. A CONVERGÊNCIA ESTRATÉGICA DE PORTUGAL COM A ESPANHA**

Uma vez analisadas as consequências da “Opção Europeia” na esfera interna do Estado português, entendemos como relevante abordar ao longo deste subcapítulo a problemática respeitante à convergência estratégica entre Portugal e Espanha. Recuperando as ideias centrais do nosso capítulo sobre a preponderância do bilateralismo na PE portuguesa, verificamos que ao longo da quase nono-centenária História de Portugal, este procurou, durante os dois primeiros períodos por nós indicados - Peninsular e Imperial -, encontrar equilíbrios: primeiro intra-peninsulares entre os vários reinos; segundo pela compensação através de alianças, principalmente, com a potência marítima, que lhe permitissem lidar com a pressão e tentações espanholas que ameaçavam a existência portuguesa como unidade política. Neste contexto, o busílis da questão reside no facto de

---

<sup>222</sup> De acordo com Medeiros Ferreira, não existe Mapa Cor-de-Rosa que se possa substituir à presença de Portugal na UE (Medeiros Ferreira, 2013). Contudo, a problemática da Plataforma Continental não deixa de se apresentar como factor essencial para a preservação de alguma margem de manobra soberana do país ou como uma *janela de liberdade* em relação às forças centralizadoras europeias. O malogro da concretização deste projecto por parte das autoridades portuguesas pode muito bem significar mais um passo em relação à exiguidade.

Lisboa e Madrid quase nunca terem convergido nas mesmas alianças político-militares como após as respectivas transições democráticas em ambos os países.

Como pudemos verificar ao longo do subcapítulo anterior, a CEE apenas encararia como possibilidade a entrada conjunta do bloco peninsular nesta, o que viria a acontecer em 1986. Ainda antes de tal se verificar, já a Espanha aderira, em 1981, à NATO, da qual Portugal era membro fundador (1949) e através da qual beneficiava da valorização estratégica do seu território, em especial das ilhas atlânticas, valorização essa em muito reforçada pelo isolamento internacional em que o seu vizinho se encontrava desde a instauração do regime franquista, em finais da década de 1930.

A partir da entrada espanhola para a Aliança Atlântica, Portugal deixou de ser o único interlocutor peninsular, o que, em determinadas circunstâncias, contribuiu para lançar a ideia de que as nossas relações privilegiadas com os EUA tinham deixado de existir. Indicamos como exemplo disto o posicionamento então assumido por Lisboa em relação à invasão do Iraque em 2003 e à sua participação na Cimeira das Lages, por via da presença da Espanha no núcleo transatlântico que desafiava os poderes continentais europeus. Mais, acrescente-se, “a perda de relevância da base americana nas Lages em detrimento da sua base militar em Sevilha”, que permite aos EUA garantir presença no continente europeu além da possibilidade de projectar forças sobre todo o Norte de África, em virtude da proximidade geográfica<sup>223</sup> (Sá, 2015: 77-78).

Esta convergência de alianças e, por inerência, de fóruns internacionais, tem vindo a reflectir uma confluência de interesses e propensões de ambos os Estados, nomeadamente: o empenhamento no projecto europeu; a vocação atlântica; a cooperação com os países latino-americanos. Perante tais cenários de sobreposição de funções<sup>224</sup> e orientações políticas, Hermínio Maio aponta para o perigo de contaminação estratégica por parte de Madrid, afirmando que “a desproporção entre Portugal e Espanha é evidente em

---

<sup>223</sup> Não obstante o facto que temos vindo a tratar respeitante à convergência estratégica com a Espanha, não podemos deixar de salvaguardar a importância que as Ilhas portuguesas desempenham no processo de diversificação estratégica de Portugal, seja no plano bilateral (EUA), seja no plano multilateral (NATO ou PCSD), podendo ser reveladoras, também, do poder funcional português, a respeito do qual destacamos a Base das Lages. Todavia, não podemos deixar de manifestar preocupação pelo facto da tradicional correlação exiguidade/exogeneidade de que Portugal padece acabar por transformar o potencial funcional dos Açores em “*submissão funcional*”, como nos reporta Adriano Moreira nos exemplos da II GM e da guerra do Yom Kippur em 1973 (Moreira, 2013: 218-223). De referir, igualmente, a importância atribuída pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) a toda a “geografia do espaço nacional, definida pelo «triângulo estratégico», formado pelo território continental e pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores, [que] valoriza, naturalmente, a Europa e o Atlântico” (CEDN, 2013: 26).

<sup>224</sup> No âmbito da convergência política e estratégica pela presença nas mesmas OI, poderá o *poder funcional* de Portugal, em boa parte da sua dimensão, ser substituído pela preponderância espanhola. Excepção feita ao papel que Portugal poderá desempenhar no que concerne à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

todos os factores de avaliação do poder. Esta diferença de poder faz com que os dois países tenham percepções diferentes na relação com o outro. Enquanto a Espanha tem um lugar central nas relações externas portuguesas, a inversa não é verdadeira, excepto em alguns períodos da sua História”. Paralelamente, focando-nos no processo de integração europeia, este permitiu gerar uma interdependência entre os vizinhos peninsulares, particularmente manifesta nos planos económico e financeiro, o que redundou na “perda de autonomia de Portugal na sua relação com Espanha” (Maio, 2013).

Desta feita, no plano exógeno, em virtude da incapacidade de diferenciação portuguesa no âmbito especialmente económico, agravado pelas disposições do Mercado Único, a Península Ibérica passou a ser considerada como “um espaço único com centralidade em Madrid, onde passaram a estabelecer-se as grandes multinacionais” (Idem, 2013: 17).

Contudo, a relação entre os dois vizinhos peninsulares é afectada quando, por via do plano multilateral se desenham hipóteses ou estímulos à cooperação bilateral tendo claramente em vista a diminuição de funções soberanas. Para tal problemática nos alerta Hermínio Maio através da sua investigação relativa ao *Pooling & Sharing*<sup>225</sup> (P&S) entre Portugal e Espanha que poderá significar uma oportunidade de reduzir custos afectos à Segurança e à Defesa, mas esbater ainda mais a soberania portuguesa, aumentando o ascendente espanhol. Em relação a este último ponto, no âmbito de um estreitamento bilateral entre os dois Estados peninsulares, foi assinado em 2012 pelos Ministros da Defesa de Portugal e Espanha Defesa de Portugal e de Espanha, uma “Declaração de intenções conjunta para o reforço da cooperação no âmbito da Defesa”, sendo que, segundo Hermínio Maio, por “esta Declaração afirma-se a intenção de cooperar em dois domínios fundamentais para as FFAA [Forças Armadas]: o planeamento de capacidades e o emprego de forças” (Ibidem, 2013: 19-20).

Desta feita, segundo o mesmo autor, tal documento tem vindo a catalisar o interesse espanhol, alicerçado num Pós-Iberismo em matérias como a Segurança e Defesa, reforçando a cooperação bilateral com Portugal, por via de linhas de acção que “incluem praticamente todas as áreas de actuação das FFAA, propõem-se medidas concretas como a partilha dos meios de vigilância marítima da Zona Económica Exclusiva (ZEE) de ambos

---

<sup>225</sup> Segundo Hermínio Maio: “o insucesso das cooperações estruturadas permanentes e a redução dos orçamentos de defesa estão na base do desenvolvimento do P&S”. Desta feita, o supracitado autor defende que “o *pooling* de capacidades é visto como um pré-requisito para que a Europa se constitua num efectivo actor no âmbito da Segurança e Defesa. Através do *pooling* diminuir-se-iam progressivamente as capacidades nacionais, atingindo-se a prazo a integração europeia na área da Defesa” (Maio, 2013: 17 e 19).



os países, a integração dos sistemas de Comando e Controlo para a vigilância dos espaços marítimos e a distribuição de zonas de responsabilidade de Busca e Salvamento. Sugere-se a possibilidade dos dois países partilharem funções de representação externa no âmbito da defesa”. Afirma, assim, Hermínio Maio, tratarem-se “claramente de medidas para passar do domínio da cooperação para uma integração com a correspondente cedência de soberania [...] demonstrando vontade clara e inequívoca de alterar o *status quo* no domínio da Defesa” (Ibidem, 2013: 21).

Assim sendo, para o supramencionado autor, Portugal deve interagir com o seu vizinho peninsular, no âmbito do P&S, em prudente ponderação, não alienando funções essenciais das FFAA, delimitadas pelas Capacidades de Acção Militar Crítica (CAMC), nem colocando em causa a soberania portuguesa, optando pela cooperação no domínio do P&S em contextos multilaterais em detrimento dos bilaterais, pela assimetria das relações Portugal-Espanha (Ibidem, 2013).

Por fim, reconhecendo a convergência estratégica entre Portugal e Espanha no âmbito europeu e transatlântico, restando ao primeiro como factor de diferenciação o palco multilateral representado pela CPLP, avançamos com uma sugestão de reflexão sobre a possibilidade da saída do RU da UE poder vir a representar uma janela de oportunidade para Portugal, pelo impacto que tal acontecimento teria nas relações e alinhamentos na Europa e nas ligações transatlânticas.

### **3.2.4.3. A PESC E A PCC COMO CONDICIONANTES À PE PORTUGUESA**

Terminada a nossa reflexão a respeito da convergência estratégica entre Portugal e Espanha, em especial, no quadro da UE, buscaremos neste subcapítulo abordar duas condicionantes à PE de Portugal em virtude da “Opção Europeia”, a saber a: PESC e a PCC. Assim sendo, para o bom desenrolar desta investigação, não nos debruçaremos sobre a descrição histórica da formação destas duas políticas, remetendo essa componente, no caso particular da PESC, para o Capítulo IV.

Desta feita, no que respeita à problemática de uma política externa e de segurança comum, devemos destacar, primeiramente, que a posição de Portugal sobre esta matéria residiu em duas premissas fundamentais: o apoio ao “modelo templo<sup>226</sup>”; e a valorização

---

<sup>226</sup> “O ‘modelo do templo’ contemplava níveis diferenciados de integração o que permitia à PESC figurar como um pilar autónomo separado dos domínios ‘comunitarizados’ enformados por uma lógica supranacional. Neste caso, as questões relacionadas com a esfera da segurança continuavam a ser pautadas

do vector NATO como componente essencial da defesa europeia, que não podia ser substituída por uma componente “continentalizada” da mesma, pois “no quadro de uma PESC ‘comunitarizada’, o país poderia esperar perder o seu direito de veto e, conseqüentemente, ficar inibido de influenciar decisões relacionadas com áreas geográficas onde este tinha (e queria preservar) uma presença e interesse estratégicos” (Ferreira-Pereira, 2007: 167). Era, pois nas componentes intergovernamental e atlantista da nova política europeia que residia o interesse nacional português.

A posição portuguesa acabou por evoluir ao longo dos anos, desde o momento da criação da PESC, em 1992, pelo Tratado de Maastricht<sup>227</sup> até ao Tratado de Lisboa (2009). Acompanhando quase *pari passu* a posição do RU e demais Estados atlantistas, Portugal vislumbrou na Declaração de Saint Malo (1998) - que pressupôs um entendimento histórico anglo-francês a respeito da dotação da UE de forças autónomas, sob a condição destas não colidirem com a actividade da organização atlântica - uma suave viragem na sua posição, favorecendo uma postura mais receptiva a uma configuração “comunitarizada” da PESC. Contudo, de acordo com Laura Ferreira-Pereira, não se pode inferir pela evolução da posição portuguesa que os responsáveis políticos tenham efectuado uma ruptura com o paradigma assente no binómio intergovernamentalidade-atlantismo, pois os mesmos entendiam que a “PESC deveria evoluir de forma gradual, em completa harmonia com a OTAN, e preservando a sua original natureza intergovernamental e abrangente” (Idem, 2007: 185 e 189).

Já em 2006, Francisco Seixas da Costa, deixará claro que “a nosso ver, para um país como Portugal, o grande desafio do futuro no tocante à PESC situa-se, essencialmente, no âmbito da PESD [hoje PCSD]”. Mais, defende que é do interesse de Portugal uma “comunitarização” da PESC/PESD pois “a nossa capacidade de influenciar o processo decisório é maior do que num registo de colheita de vontades e forças para cada caso de intervenção”. Todavia, deveria Lisboa procurar evitar “a constituição de “*gendarmeries*” europeias ou corpos afins, bem como de “cooperações reforçadas” que já não dependem da simples vontade política mas sim de efectivas forças militares e de capacidade financeira a

---

por uma directriz intergovernamental tendo como principais interlocutores o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros” (Ferreira-Pereira, 2007: 167).

<sup>227</sup> Sobre a matéria em análise, uma revisão ao Tratado da União Europeia introduziu a “fusão parcial entre a UE e a UEO [e] trouxe consigo duas outras inovações: a criação do Alto Representante para a PESC e a introdução da chamada «abstenção construtiva»”. A primeira visando dotar a UE de mais mecanismos no âmbito da sua projecção externa. A segunda pressupunha “evitar alienar os Estados recém-chegados – a Áustria, a Finlândia e a Suécia – que, em virtude do seu continuado apego a uma política de ‘não participação em alianças militares’, necessitavam deste mecanismo de salvaguarda para resolver um eventual conflito entre uma decisão comunitária e interesses nacionais vitais” (Ferreira-Pereira, 2007: 176).

nível nacional para as sustentar, numa deriva que agravará o dualismo europeu” (Seixas da Costa, 2006). Tal posição faz recordar a conspeção de Hermínio Maio a respeito da forma prudente como Portugal deve encarar o P&S, que surge no âmbito da PCSD (anterior PESD) e do insucesso das cooperações estruturadas permanentes<sup>228</sup> tipificadas no Tratado de Lisboa (2009) (Maio, 2013).

Desta feita, questionamo-nos sobre a conspeção do supramencionado autor, pois, no mesmo texto, contrariamente ao citado no parágrafo anterior, refere que “ao colocar-se no seio de uma estrutura [CEE/UE] cuja dinâmica de mutação só quase simbolicamente controla, Portugal viu-se e continua a ver-se forçado a encaminhar-se na linha de certas opções que, numa decisão totalmente autónoma, não seriam necessariamente as suas” (Idem, 2006). Paralelamente, Laura Ferreira-Pereira durante o seu estudo sobre as acções diplomáticas de Portugal no contexto de construção de uma PESC “comunitarizada” afirma que, por via de um diplomata conhecedor do processo, “nós mostramo-nos abertos e interessados na ‘comunitarização’ da PESC, ainda que não a querendo genuinamente, porque estávamos convencidos de que outros lutariam por nós contra esse desenvolvimento” (Ferreira-Pereira, 2007: 186).

Tais declarações e visões contrastantes induzem-nos a questionar: primeiro sobre o genuíno poder de Portugal para influenciar matérias críticas no plano da construção europeia. Segundo, se a alteração “táctica” das perspectivas sobre a “comunitarização”/intergovernamentalidade da PESC não é por si sinónimo de auto-reconhecimento dessa mesma incapacidade de influenciar desfechos negociais nestes âmbitos, partindo do princípio que quem detém o poder de decisão não abdica dele, deixando a responsabilidade de defender os interesses próprios a terceiros. Terceiro, se tal dificuldade que assiste a Portugal em fazer valer a sua posição em contexto intergovernamental, em que se privilegia a unanimidade, não se encontraria amplamente agravada num cenário de votação por maioria ou se tais matérias se tornassem prerrogativas supranacionais. Por fim, atendendo a todo o historial que antecede a criação da PESC e os sucessivos debates em torno desta, com especial destaque para os efeitos cisionistas em matéria de Defesa provocados pela Segunda Guerra do Golfo (2003) (atlantistas vs continentalistas), devemos reflectir sobre até que ponto a saída do RU da

---

<sup>228</sup> O Tratado de Lisboa (2009) “alarga o âmbito das cooperações reforçadas [art. 20.º TUE] ao suprimir a anterior limitação [Tratado de Nice de 2001] de que aquelas não poderiam estender-se a questões com implicações militares ou no domínio da defesa, substituindo-a pela introdução, em matéria de *PESD*, de um mecanismo específico de integração diferenciada entre EM com maiores capacidades militares: a *cooperação estruturada permanente* (arts. 42.º n.º 6 e 46.º do TUE)”. (Vaz Freire, 2012: 103-104).

União, em virtude dos resultados do referendo de 23 de Junho de 2016, não contribuirá decisivamente para a implementação de uma verdadeira *defesa comum* e, a partir daí, qual deverá ser a posição de Portugal.

Por último, um olhar sobre o actual estado da arte em matéria de PESC através do Tratado de Lisboa permite-nos afirmar que se trata de uma política intergovernamental, pois “é definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. [...] Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados” (artigo 24.º n.º 1 do TUE). O Conselho Europeu define as linhas estratégicas e o Conselho elabora a política externa e de segurança comum com base nestas, sendo o Alto Representante quem representa a UE (artigo 26.º n.ºs 2 e 3 do TUE).

Paralelamente, além da particularidade das decisões serem adoptadas por unanimidade, assistimos a uma espécie de “abstenção construtiva” pela qual os Estados-Membros que se abstenham numa votação e mediante a apresentação de uma declaração formal, as decisões não lhes são aplicadas, devendo abster-se de actos que colidam com esta ou dificultem a sua implementação (artigo 31.º n.º 1 do TUE). Os domínios militar ou da defesa estão afastados de possibilidade de deliberação por maioria qualificada (artigo 31.º n.º 4 do TUE).

Já no que concerne à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), verifica-se que esta configura o braço operacional da PESC, sendo que a execução das tarefas a desempenhar “assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros” dada a inexistência de um exército europeu. A PCSD “conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida”. Simultaneamente, a UE respeitará os compromissos que os seus Estados-Membros tenham assumido em matéria de defesa colectiva relativamente à NATO, permanecendo esta a “instância apropriada” para se lidar com casos de agressão a um Estado-Membro (artigo 42.º n.ºs 1, 2, 3 e 7).

Movendo-nos para a última matéria deste subcapítulo, propomo-nos a analisar o impacto da PCC na PE de Portugal.

Assim, de acordo com o Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) a PCC representa um domínio sobre o qual a UE detém *competência exclusiva* (artigo 3.º, n.º 1, alínea *e*) do TFUE), não competindo aos Estados-Membros o exercício de prerrogativas sobre esta matéria, salvo as seguintes excepções: acção indirecta dos governos no Conselho Europeu e no Conselho, detendo “um poder decisivo nas

orientações e decisões destes”; ao abrigo da cláusula de autorização presente no artigo 2.º do TFUE, a União pode delegar competências exclusivas suas nos Estados-Membros, como por exemplo a celebração de acordos bilaterais de investimento; poder de veto mediante a celebração de “acordos mistos”, que por incidirem sobre matérias do escopo dos Estados-Membros requerem a activação de mecanismos constitucionais para finalizar o acordo, além da natural confirmação do Conselho<sup>229</sup> e Parlamento Europeu (Vital Moreira, 2014).

No âmbito desta problemática, não é de todo estranho aos Estados-Membros da UE muitos dos constrangimentos colocados à sua actuação externa no que concerne à problemática dos acordos internacionais. Recorde-se que são fontes de direito da PCC o direito internacional geral e o direito da OMC<sup>230</sup>/GATT - da qual o Estado português faz parte desde 1962 - encontrando-se comprometidos com o seu acervo normativo. Paralelamente, registe-se: estão consignadas na PCC as seguintes fontes: as disposições normativas presentes nos Tratados que originaram a União; a Legislação da UE, sob a forma de regulamentos e directivas; as Normas Infralegislativas (actos delegados); “*Case law*” (Idem, 2014: 292-293).

Contudo, até ao Tratado de Lisboa (2009), a PCC não cobria todo o espectro da política comercial externa da União. Com o alargamento do âmbito desta política no supramencionado Tratado, através da inserção no seu escopo do investimento directo estrangeiro<sup>231</sup> (IDE), os Estados-Membros perderam a prerrogativa de negociar acordos de investimento bilaterais com Estados terceiros, passando a UE a deter competência

---

<sup>229</sup> O método deliberativo sobre a problemática da PCC versa sobre o procedimento legislativo ordinário, onde o Conselho delibera por maioria qualificada, excepto nos casos previstos no n.º 4 do artigo 207.º do TFUE, relativos “à negociação e celebração de acordos nos domínios dos comércio de serviços e dos aspectos comerciais da propriedade intelectual, bem como do investimento directo estrangeiro, o Conselho delibera por unanimidade”.

<sup>230</sup> A respeito do acervo normativo da OMC, destacamos dois princípios orientadores da liberalização do comércio mundial desde a criação do GATT em 1947: o *princípio de tratamento nacional*, que proíbe a discriminação entre produtos importados e os produzidos localmente por via de tributação ou regulamentação interna; o *princípio da nação mais favorecida*, que prevê que privilégios concedidos a uma das partes são extensíveis às restantes. Já no que respeita à permanência dos Estados-Membros da UE na OMC, Vital Moreira defende que esta “deixou de se justificar depois do Tratado de Lisboa, quando a PCC passou a abranger toda a política de comércio externo” (Vital Moreira, 2014: 299).

<sup>231</sup> Note-se que a letra dos Tratados se refere à competência exclusiva da União face ao “investimento directo estrangeiro” e não ao “investimento estrangeiro” na sua globalidade. Isto acontece porque “o Tratado de Lisboa não transferiu para a União todo o espaço da política de investimento externo, pelo que ela não pode ocupar-se a título próprio daqueles aspectos que permanecem no poder dos Estados-membros”, como é disso exemplo o investimento puramente financeiro ou *portfolio investment*, que “visa somente aplicar capitais com o objectivo de obter rendimentos, sem envolvimento efectivo na gestão de uma empresa”, ao contrário do IDE que “visa aplicar capitais na criação ou compra de uma empresa noutro país”. Caso a União pretenda celebrar acordos que incluam matérias relativas ao investimento financeiro, que integram as competência dos Estados-Membros, tais acordos poderiam ser classificados como “acordos mistos”, logo sujeitos a ratificação por parte dos Estados-Membros (Moreira, V., 2014: 364-367).

exclusiva sobre esta matéria. Assim, a grande novidade prendeu-se com a capacidade da UE em matéria de protecção do investimento estrangeiro, uma vez que, “já gozava do poder de regular a entrada de investimento estrangeiro no mercado interno, por via da sua competência em matéria de liberdade de estabelecimento de estrangeiros (TFUE, art. 52.º) e de circulação de capitais com terceiros Estados (TFUE, art. 64.º), como da competência para regular a título exclusivo o comércio internacional de serviços”. Desta feita, os novos acordos da União passarão a ocupar-se tanto do regime de *admissão* como de *protecção* do investimento, sendo que somente a UE poderá legislar sobre estas matérias, algo que é válido tanto para os *outward investments* (investimentos da UE em países terceiros) como para os *inward investments* (investimentos de terceiros países na UE). Já no que respeita ao investimento dentro União, este é “regulado exclusivamente pelas regras do mercado interno” (Ibidem, 2014: 356-357 e 372).

Conforme nos tem sido possível verificar ao longo dos últimos parágrafos, à medida que aumenta a competência da UE em matéria de comércio e investimento externo, assim como as suas prerrogativas no âmbito da sua acção externa na globalidade, verifica-se uma redução dos poderes dos Estados-Membros e, conseqüentemente, uma minúcia da sua margem de manobra exógena. Desta feita, de acordo com a conspeção de Vital Moreira: “os Estados-membros mantêm obviamente, tal como sucedia no caso da política comercial em sentido estrito, a competência para a promoção do investimento estrangeiro, tanto na sua importação como na sua exportação. Já as medidas dos Estados-membros de garantia dos investimentos externos no exterior (crédito à exportação e seguros de crédito) e de atracção dos investimentos externos (ajudas fiscais e outras) carecem de regulação da União, para evitar formas de concorrência desleal [como o *dumping fiscal*, por exemplo]” (Ibidem, 2014: 361).

Todavia, não obstante a posição assumida por Vital Moreira no que respeita à perda de prerrogativas dos Estados-Membros para a União, existem um conjunto de situações relativas à possibilidade de celebração de acordos comerciais ou de investimento por parte dos Estados-Membros da UE que importa referenciar. Convirá todavia diferenciar os “acordos comunitários”, dos “acordos mistos”, dos “acordos individuais”, para melhor se compreender o sentido da nossa afirmação. Os primeiros traduzem as matérias em relação às quais apenas a União possui capacidade para intervir; os segundos, os acordos mistos<sup>232</sup>,

---

<sup>232</sup> Em certos casos, em especial no que respeita à assinatura de acordos comerciais entre a União e Estados terceiros, se estes acordos versarem sobre matérias da PCC que ainda não se encontrem comunitarizadas, terão que ser sujeitos aos processos de ratificação de cada Estado-Membro da UE, uma vez

abrangem matérias em que se verifica a existência de competências partilhadas entre a UE e Estados-Membros; os terceiros, os acordos individuais, reportam a matérias que permanecem no escopo dos Estados-Membros. Assim sendo, não obstante a PCC, *lato sensu*, ser competência exclusiva da União (art. 3.º n.º 1 *e*) do TFUE) há áreas dentro desta que não se encontram comunitarizadas (por exemplo: o direito de propriedade intelectual pertence aos Estados, não obstante a comercialização da propriedade intelectual pertencer à União; os *portfolio investment* no que concerne ao investimento estrangeiro). Esta situação, se por um lado é demonstrativa do efectivo alargamento das competências da União, permite, por outro, evidenciar que os Estados não perderam por completo a sua “margem de manobra” neste domínio, o que é em nosso entender relevante para percebermos, e melhor compreendermos, a sua capacidade para manterem, ou até potenciarem, acordos de natureza bilateral no plano comercial. Pensamos ir nesse sentido a afirmação de Isabel Meirelles, quando refere que: "uma das grandes inovações do Tratado de Lisboa é o facto da União Europeia passar a ser dotada de personalidade jurídica, o que lhe permite doravante ser sujeito de direitos e de deveres, designadamente assinar acordos internacionais, como o de adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, embora com a salvaguarda do direito dos Estados membros poderem continuar a celebrar os seus próprios acordos, desde que compatíveis com o direito comunitário" (Meirelles, 2008: 7).

Mais, se a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) pode ter levantado alguns problemas pelo facto de não prever um regime transitório dos acordos de investimento bilaterais celebrados pelos Estados-Membros com Estados terceiros, isso não impediu que vários Estados-Membros continuassem a celebrar este tipo de acordos individuais, inclusive Portugal<sup>233</sup>. Por forma a lidar com esta situação, o Parlamento Europeu e o Conselho, sob proposta da Comissão, emitiram o *Regulamento n.º 1219/2012*<sup>234</sup> de 12 de

---

que, segundo Vital Moreira: “não existe nenhuma base jurídica, nem nos Tratados nem nas constituições nacionais, para que os estados membros deleguem na União a negociação internacional de matérias que são da sua própria competência”. Não obstante o supracitado, devemos referir que o mesmo autor não é favorável a esta situação, defendendo que “deveria a ratificação nacional ser limitada aos aspectos de competência nacional, sem submeter ao veto nacional a competência exclusiva da União em relação à PCC”. Desta feita, se tal não se verificar poderá, então, abrir-se “caminho à renacionalização das políticas comuns europeias, que só a revisão dos Tratados permite. Ora, a renacionalização furtiva das competências próprias da União pode ser bem mais deletéria da integração europeia do que o Brexit” (Vital Moreira, 2016).

<sup>233</sup> Matéria a respeito da qual nos debruçaremos no último capítulo desta dissertação.

<sup>234</sup> Cf.: Regulamento (UE) n.º 1219/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2012 que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os estados-membros e os países terceiros. [Online]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:PT:PDF>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

Dezembro de 2012 que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros. Simultaneamente, no seu ponto 8 é referido que “o presente regulamento deverá também fixar as condições ao abrigo das quais os Estados-Membros estão habilitados a celebrar e/ou manter em vigor os acordos bilaterais de investimento assinados entre 1 de Dezembro de 2009 e 9 de Janeiro de 2013”. Para o efeito, “os Estados devem remover as incompatibilidades existentes entre os acordos bilaterais de investimento e a legislação da União”, segundo o ponto 12 do Regulamento.

Desta feita, caso os Estados-Membros da UE pretendam autorização para celebrar acordos bilaterais de investimento, deve verificar-se o disposto nos artigos 8.º a 11.º do Regulamento supracitado, nomeadamente, as disposições presentes nos seguintes artigos: 9.º n.º 1: “a Comissão autoriza os Estados-Membros a iniciar negociações oficiais com um país terceiro, a fim de alterar ou celebrar um acordo bilateral de investimento, excepto nos casos em que considere que a abertura de tais negociações poderá: *a)* Colidir com a legislação da União, noutros aspectos que não as incompatibilidades decorrentes da repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros; *b)* Ser supérflua, visto a Comissão ter apresentado ou decidido apresentar, nos termos do artigo 218.º n.º 3, do TFUE, uma recomendação de abertura de negociações com o país terceiro em causa; *c)* Ser incompatível com os princípios e objectivos da União para a acção externa estabelecidos de acordo com as disposições gerais consignadas no Título V, Capítulo 1, do Tratado da União Europeia; *d)* Constituir um sério obstáculo para a negociação ou a celebração pela União de acordos bilaterais de investimento com países terceiros”, art. 9.º n.º 2: “no âmbito da autorização referida no n.º 1, a Comissão pode exigir ao Estado-Membro que inclua ou exclua dessas negociações e do acordo bilateral de investimento previsto todas as cláusulas, se necessário, a fim de assegurar a coerência com a política de investimento da União ou a compatibilidade com a legislação da União; art 9.º n.º 5: “no caso de a Comissão decidir não conceder a autorização prevista no n.º 1, informa desse facto o Estado-Membro em causa, apresentando as razões da recusa”; art. 11.º n.º 1: “antes de assinar um acordo bilateral de investimento, o Estado-Membro em causa notifica a Comissão do resultado das negociações e transmite-lhe o texto de tal acordo”; art. 11.º n.º 4: “se a Comissão considerar que as negociações resultaram num acordo bilateral de investimento que cumpre as exigências referidas no artigo 9.º n.ºs 1 e 2, autoriza o Estado-Membro a assinar e a celebrar tal acordo”; art. 11.º n.º 6: “se a Comissão decidir conceder uma autorização nos termos do n.º 4, o Estado-Membro em causa notifica à Comissão a



celebração e a entrada em vigor do acordo bilateral de investimento, e as alterações posteriores ao estatuto desse acordo”; art. 11.º n.º 8: “no caso de a Comissão decidir não conceder a autorização nos termos do n.º 4, informa desse facto o Estado-Membro em causa, apresentando as razões da recusa”.

Já no que respeita directamente aos acordos assinados pelos Estados-Membros entre 1 de Dezembro de 2009 e 9 de Janeiro de 2013, aplicam-se as disposições presentes no seguinte artigo 12.º n.º 1: “caso um Estado-Membro tenha assinado um acordo bilateral de investimento entre 1 de Dezembro de 2009 e 9 de Janeiro de 2013, esse Estado-Membro notifica à Comissão tal acordo que pretenda manter em vigor ou permitir que entre em vigor, até 8 de Fevereiro de 2013. A notificação inclui uma cópia desse acordo”; art. 12.º n.º 3: “se a Comissão considerar que o acordo bilateral de investimento notificado nos termos do n.º 1 do presente artigo cumpre as exigências mencionadas no artigo 9.º n.ºs 1 e 2, autoriza a manutenção em vigor ou a entrada em vigor desse acordo nos termos da legislação da União; art. 12.º n.º 5: “a menos que o acordo bilateral de investimento tenha sido autorizado nos termos do n.º 3, o Estado-Membro não toma novas medidas tendo em vista a celebração do acordo e retira ou anula as medidas já tomadas”.

Para além da problemática dos acordos comerciais e dos acordos de investimento estrangeiro, e das condicionantes jurídicas adstritas à pertença à UE, a política fiscal continua a representar, em grande medida, uma prerrogativa dos Estados-Membros. Tal verifica-se porque “não obstante os laboriosos esforços de harmonização fiscal realizados, persiste ainda uma forte fragmentação fiscal, sendo a unanimidade [processo de deliberação de acordo com o art. 113.º do TFUE] apontada como principal obstáculo” (Cunha, 2012: 537-538). Desta feita, uma política de baixa fiscalidade por exemplo um Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) pouco elevado, na medida em que não fira o acervo normativo da UE, particularmente o referenciado nas “Disposições Fiscais” do TFUE, representa não apenas uma possibilidade de diferenciação entre os Estados mas também um mecanismo de atracção de IDE, bem como a configuração de uma liberdade dos Estados-Membros em face da União, devendo ser apontadas algumas excepções como o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e os impostos especiais de consumo sobre produtos petrolíferos, bebidas alcoólicas e tabaco que “os Estados-Membros entenderam estabelecer um alinhamento geral das regras em vigor e das taxas mínimas de tributação a fim de evitar distorções da concorrência entre os países da UE”<sup>235</sup>.

---

<sup>235</sup> Sobre esta matéria ver: Cf.: Fiscalidade. [Online]. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/taxation\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/taxation_pt). [Acedido em: 20 de Junho de 2016]; Cf.: Excise duties on alcohol, tobacco and

Acresce que existem matérias de elevado relevo económico que não se encontram comunitarizadas, ou seja, não são da competência exclusiva da União, como o caso do turismo, onde se vislumbra a possibilidade de celebração de acordos internacionais por parte dos Estados-Membros da União. Segundo o artigo 6.º do TFUE “a União dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros. São os seguintes os domínios dessas acções, na sua finalidade europeia: [...] d) Turismo”. Desta feita, de acordo com artigo 195.º n.ºs 1 “A União completa a acção dos Estados-Membros no sector do turismo, nomeadamente através da promoção da competitividade das empresas da União neste sector. Para o efeito, a acção da União tem por objectivos: a) Incentivar a criação de um clima propício ao desenvolvimento das empresas neste sector; b) Fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, nomeadamente através do intercâmbio de boas práticas.” E n.º 2. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas específicas destinadas a completar as acções desenvolvidas nos Estados-Membros para realizar os objectivos enunciados no presente artigo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros” (art. 195.º n.ºs 1 e 2 do TFUE).

Assim, pese embora a perda de várias prerrogativas jurídico-políticas por parte dos Estados-Membros da União, estes devem ser capazes de, em primeiro lugar, fazer verificar internamente condições favoráveis para a fixação de investimento estrangeiro – em grande medida próximo de políticas de liberalização do mercado – como: sistema judicial célere e eficiente; redução da burocratização; vias de comunicação (portos, auto-estradas, ferrovias); energia barata, entre outros factores. Em segundo lugar, dispor de instrumentos como uma *Diplomacia Económica* capaz de promover eficazmente o país, a sua economia, e os bens e serviços que nela existam. Em terceiro lugar, não obstante o facto das regras respeitantes ao IDE vigorarem de igual forma em todos os Estados-Membros da União, tal não significa que, em virtude de futuros acordos comerciais e/ou de investimento externo com países lusófonos, por força das suas históricas relações culturais e, sobre tudo, linguísticas com estes, Portugal não possa figurar como porta de entrada dos investimentos destes, uma vez que, vigoram em todo o mercado comum as mesmas regras.

Por outro lado, no caso particular de Portugal, relativamente à evolução das competências da UE em matéria de investimento estrangeiro, além da perda de várias

---

energy. [Online] Disponível em: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.html). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

prerrogativas, tal qual os seus parceiros europeus, verifica-se, como nos faz notar Vital Moreira, a caducidade de normas constitucionais, em particular o disposto no artigo 87.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que refere que a lei interna regulará a actividade económica e os investimentos estrangeiros. “Mas agora, com a transferência [para a UE] da competência relativa ao investimento estrangeiro em, e oriundo de, terceiros países, esse preceito constitucional perdeu objecto de todo em todo” (Vital Moreira, 2014: 362).

Por fim, devemos sublinhar para efeito da investigação que realizámos, a relação entre a PESC e a PCC. Primeiro importa referenciar que ambas as políticas são “autónomas no domínio das relações internacionais e da acção externa da União”. Desta feita, o “TUE impõe que ambas as políticas obedeçam a um mesmo conjunto de princípios e objectivos comuns (art. 21.º) mas não impõe nem a instrumentalização da PCC ao serviço da PESC nem a instrumentalização desta ao serviço daquela”. Contudo, é possível verificar no âmbito do artigo 215.º do TFUE<sup>236</sup>, que ao abrigo da PESC podem ser levantadas sanções económicas e financeiras contra um ou mais Estados terceiros, algo que se trata de “utilizar medidas comerciais como instrumentos de política externa subjungando a PCC à PESC”, ainda que com carácter excepcional (Idem, 2014: 317-318).

### **3.2.5. O MULTILATERALISMO NOVO**

Após as análises efectuadas à componente multilateral da PE portuguesa ao longo do último século, culminando com a pertença de Portugal à UE, que progressivamente se transformou na OI predominantemente de integração, entendemos destacar este subcapítulo, debruçando-nos mais concretamente sobre a forma de multilateralismo que, na nossa opinião, caracteriza actualmente a UE. Deste modo, partindo de premissas que consubstanciam a Teoria Idealista das RI como: a limitação da anarquia internacional, a substituição da balança de poderes como forma de relacionamento clássico interestadual através das OI e a interdependência provocada pela era da globalização, e atendendo à tentativa de concretização da integração económica e política do projecto europeu,

---

<sup>236</sup> De acordo com o artigo 215.º n.º 1 do TFUE: “quando uma decisão, adoptada em conformidade com o Capítulo II do Título V do Tratado da União Europeia [Disposições gerais relativas à acção externa da União e disposições específicas relativas à Política Externa e de Segurança Comum], determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adoptem as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto”.

defendemos a existência de uma nova percepção do multilateralismo de integração, em particular no caso da UE, que apresenta uma vertente marcadamente ideológica, cuja concretização poderá afrontar directivas tradicionais da PE portuguesa, e acima de tudo a existência, até aqui assegurada, de uma determinada ideia sobre o Estado nacional soberano – não obstante a minguagem das suas prerrogativas - enquanto entidade política e interlocutor das expectativas e vínculos afectivos dos seus nacionais.

Desta feita, procurando desenvolver a nossa visão e sendo certo que não nos compete, aqui, dissertar em pormenor sobre a conjuntura e o processo levado a cabo para a criação das comunidades europeias e, mais tarde, da UE, importa-nos mencionar dois tipos de abordagens: o *Funcionalismo* e o *Construtivismo*, que estão na base da fundação do projecto comunitário e que nos podem ajudar a compreender a existência daquilo que entendemos designar por *Multilateralismo Novo*.

A primeira seria o trabalho levado a cabo por David Mitrany no texto: *The Functional Approach to World Organization (1948)*, que nos remete para a importância de fazer face a duas pulsões humanas: a necessidade de cooperar e a segregação. No fundo, o autor refere que é da natureza humana a sua busca pela cooperação, de forma a alcançar objectivos que individualmente não é capaz, assim como existe a sempre presente característica de diferenciação face a outrem.

Esta extrapolação do autor supramencionado a partir do nível de análise individual é feita para o nível de análise estadual. Destas premissas surge a ideia do *funcionalismo*, que defende a delegação de determinados sectores de competição interestadual causadores de atritos, em instituições não-políticas, independentes, uma alta autoridade comum, como no exemplo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952<sup>237</sup>. Sobre esta perspectiva supra-estadual, Mitrany encerrava a concepção de que se uma comunidade se pode definir pela soma das funções exercidas pelos seus membros, então um número de funções comuns podem criar uma comunidade. E o mundo, para o autor, encontra-se unido por actividades económicas e sociais que extravasam as fronteiras políticas, sendo a existência deste conjunto de realidades funcionais que, quando sob administração supranacional são capazes de diluir a política nas teias de relações económicas e sociais conjuntas (Mitrany, 1948).

---

<sup>237</sup> Cf.: *Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950*. [Online]. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm). [Acedido em: 20 de Janeiro de 2016].

Contudo, para que tal abordagem funcional fosse possível de concretizar, seria necessário não apenas uma alteração de políticas, mas acima de tudo uma mudança de mentalidades: de competição pelo poder – que divide – para questões de bem-estar social, algo que é comum a todos os Estados e que, ulteriormente, seriam capazes de conduzir a uma Federação (Idem, 1948: 359-360).

O *Funcionalismo* foi, assim, capaz de suportar a ideia de construção de uma Europa assente em Comunidades como a CECA, a CEEA (Comunidade Europeia da Energia Atómica) e a CEE (Comunidade Económica Europeia), estas últimas constituídas em 1957, pelos Tratados de Roma. Mas seria necessário desenvolver outro tipo de medidas a nível individual, estadual e supranacional que conduzissem à passagem de um Mercado Comum para uma verdadeira *União Europeia*.

Desta feita, percebeu-se que o *Funcionalismo* de *per se* não resolveria os desafios condizentes com o plano político supranacional. Assim, importa-nos recorrer à abordagem construtivista para confirmarmos a importância da evolução do processo de construção europeia de um patamar socioeconómico para uma vertente de integração política, por forma a verificar a existência do conceito que epitetamos de *Multilateralismo Novo*.

Para efeito da nossa investigação, definimos *integração política* de acordo com a conspeção de Ernst Haas: “*political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states*”. Ao mesmo tempo, é possível verificarmos que as integrações políticas baseiam-se na percepção de interesses e valores comuns que se tornam padrões e falham quando não se transformam em tal. Haas faz depender este processo de uma integração económica da existência de instituições políticas. (Haas, 2004: 11-19).

Regressando novamente ao exemplo da UE, o fenómeno de construção de uma “sociedade europeia” é inversa à generalidade da formação dos Estados ocidentais, nos quais a sociedade civil precede a formação de instituições. Neste caso concreto, primeiro criaram-se as instituições e a partir daqui avançou-se para um projecto de sociedade.

Seria, assim, necessário convencer os povos, as sociedades, que durante séculos se guerrearam entre si a perseguir uma meta comum de criação de uma entidade supranacional que no futuro viesse a gerar uma Federação.

Desta feita, o método utilizado para atingir tal objectivo corresponde à segunda abordagem por nós supramencionada para a compreensão do conceito de *Multilateralismo Novo*, e que obedece a uma lógica de construção de realidades, de resto muito próxima do pensamento dos liberais-institucionalistas, o *Construtivismo*<sup>238</sup>. Este, situando-se primeiramente no nível de análise individual, pugna pela importância das *face-to-face experiences* na interacção e capacidade de compreensão do *outro*, que ocorrem no nosso dia-a-dia e que ajudam a construir uma *estrutura social* (Berger & Luckmann, 1991: 43-48).

No fundo é um regresso às origens da institucionalização das acções humanas pensadas para um contexto europeu, que tornasse efectivo, não apenas o conhecimento de várias realidades (Ex.: a portuguesa e a alemã *vis-à-vis*), mas sobretudo o que as aproximava. Em suma o que pudesse tornar as várias nações da Europa em “europeus” e excluísse a ideia de segregação ou diferenciação nacional de que Mitrany falava.

Em concordância com os parágrafos anteriores, podemos mencionar que os construtivistas, em especial os convencionais, acreditam que o Homem através de ideias, normas e das suas interacções sociais é capaz de mudar e com isso releva-se, igualmente, uma capacidade de aprendizagem colectiva passível de transformar as sociedades (Adler, 2003; Checkel, 2006).

Mais, na visão de Berger e Luckmann, “toda a actividade humana está sujeita a habituação. Qualquer acção que se repita com frequência torna-se num padrão, que pode ser reproduzido com uma economia de esforço e que, *ipso facto*, é apreendido pelo seu executor como tal. A habituação implica ainda que a acção em questão possa ser realizada novamente no futuro da mesma maneira e com o mesmo esforço económico. Isto é verdade para actividades não-sociais, bem como para actividades sociais” (Berger & Luckmann, 1991: 70-71).

Assim, um padrão, sendo prática reiterada, torna-se uma realidade, uma verdade, percepcionada. Daqui se pode inferir a importância do Mercado Comum que estabelece “os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus [que ...] assenta nas famosas “quatro liberdades” que são a livre circulação das pessoas, dos

---

<sup>238</sup> Para mais estudo sobre as várias correntes do Construtivismo ver: Cf.: Adler, E., 2003. Constructivism and International Relations. In: *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, pp. 95-118; Cf.: Checkel, J. T., 2006. Constructivist Approaches to European Integration. In: *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, pp. 57-75; Cf.: Wendt, A., 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: *International Organization, Volume. 46, N.º 2*. pp: 391-425.

serviços, das mercadorias e dos capitais<sup>239</sup>”, do Espaço Schengen, da ausência de fronteiras terrestres, de um Hino e Bandeira comuns para a apreensão da ideia e pela prática repetida para a construção de uma verdadeira unidade que seja capaz de se elevar a uma unidade política. Tudo isto nos conduz a uma perspectiva de OI de integração.

Ainda assim, nada até agora por nós apresentado parece distinguir o multilateralismo de integração do *Multilateralismo Novo*. Para levarmos a cabo tal tarefa, importa-nos mencionar que este último conceito obtém-se da junção da integração política dos Estados, em concerto multilateral, com a afirmação de uma nova ideologia. Desta feita, sustentamos que a imagem do multilateralismo europeu concebe-se através da ideia de “*Europa*”<sup>240</sup>.

Chegados a este ponto da nossa análise, entendemos como importante delimitar os conceitos de *ideia política* e de *ideologia*, por forma melhor entendermos o que entendemos epíteto de *Multilateralismo Novo*. Assim sendo, a primeira pode definir-se como uma formulação abstracta, tendo como base um postulado normativo, que pressuponha uma aplicação na realidade social. Por outro lado, a segunda pode ser caracterizada como “*o conjunto de conceitos existenciais que orientam a luta pela captura, manutenção e exercício do poder político*”, sendo que se destina a “obter uma adesão emocional, dos indivíduos o que distingue as ideologias das ideias puras” (Moreira, 2012 b: 249-250).

Por esta via, sendo a UE uma forma de construção política consubstanciada em democracias liberais, podemos afirmar que também se encontra submetida às premissas do combate político de luta pela conquista e manutenção do poder, através dos quais podemos verificar a existência de várias ideologias em confronto.

Não obstante o supramencionado, é possível identificar na ideologia que sustenta a ideia de união política europeia os três elementos operacionais definidos por Adriano Moreira: “*racionais, emotivos e míticos*”. “Nos primeiros cabe a presença residual das ideias dos pensadores cuja contribuição foi significativa através do processo de interpretação, degradação e adaptação às circunstâncias da luta política [Ex.: as ideias de Jean Monnet]; nos segundos cabe os juízos de valor que apelam para uma coerência valorativa que nem sempre permite aceitar as consequências lógicas das ideias matrizes

---

<sup>239</sup> Cf.: União Europeia, 2010. *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE - texto original (versão não consolidada)*. [Online]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0023>. [Acedido em: 21 de Janeiro de 2016].

<sup>240</sup> De acordo com Ernst Haas: “claramente, o único factor de união real entre os defensores de uma Europa Unida é a devoção ao símbolo de Europa. A heterogeneidade caracteriza todos os outros aspectos de seu pensamento” (Haas, 2004: 22).

[Ex.: o apelo à diminuição da soberania estatal sob pena de retroacção do projecto europeu]; nos últimos, intuições e esperanças colectivas, onde se acomodam as ideias milenaristas, os sebastianismos, a sociedade futura do pão gratuito e da paz perpétua [Ex.: no caso da UE, a premissa da paz perpétua de Immanuel Kant será por ventura a melhor ilustração]” (Idem, 2012: 251).

Regressando ao nosso ponto de análise, afirmamos que o principal postulado ideológico actual que sustenta a ideia de *Europa* é: o prospecto de que o Estado-nacional já não é capaz de suprir com eficiência os desafios colocados pela estrutura do SI [neste particular o argumento dos europeísta é utilizado quer no início da formação das comunidades como na actualidade], seja a nível político, económico e social. Isto é, deve considerar-se “supressão da soberania nacional sempre que necessário para alcançar os objectivos de melhoramento económico e social” (Haas, 2004), no que podemos entender como a necessidade substituição de uma forma de organização política por outra, o Estado-Nação pelo Federalismo Europeu.

Em linha com o parágrafo anterior, segundo a perspectiva de Checkel: a construção de uma identidade europeia ou da *socialização* da Europa depende de uma integração dinâmica de factores entre diferentes níveis de análise: o *Nacional* e o *Europeu*. Desta feita, os construtivistas interpretativos e os radicais/críticos fornecem os princípios teóricos consubstanciados na importância dos *discursos* e no seu factor de *persuasão* sobre as pessoas, onde os partidos se revelam um veículo fundamental, mas não o único (Checkel, 2006).

Nesta senda, procura-se organizar o pensamento ideológico, sustentando-o em premissas construtivistas que compreendem o trinómio *pessoas-regras-sociedade*. As regras moldam o comportamento das pessoas e, ao mesmo tempo, ajudam a construir as sociedades. Os “jogadores” são designados por *agentes*, sendo pessoas individuais ou grupos, e caracterizam-se por agir em representação de alguém, sendo movidos por interesses (Onuf, 2015). Estes *agentes*, dentro da mesma abordagem, podem ser, de acordo com Emanuel Adler, comunidades epistémicas internas ou, muito concretamente na perspectiva de Ernst Haas, a respeito da integração europeia, as “elites”<sup>241</sup>. Quer uns, quer outros podem ser subcategorizados como *oradores*. Estes acabam por ter um papel fundamental, pois quando repetem “frequentemente um discurso em particular com o

---

<sup>241</sup> Ernst Haas define “elites” como: “os líderes dos grupos políticos relevantes que habitualmente participam na tomada de decisões públicas, seja como responsáveis políticos no governo, como lobistas ou como porta-vozes dos partidos políticos. Incluem os representantes de associações comerciais, os líderes de sindicatos, os funcionários públicos superiores e políticos activos” (Haas, 2004: 17).



mesmo efeito geral, toda a gente envolvida começa a pensar que a repetição se torna importante. [...] Constantemente repetido, o mesmo velho discurso transforma-se numa *convenção* pois toda a gente passa a acreditar que as palavras em si, e não os oradores que as constroem, são responsáveis pelos acontecimentos”. Posteriormente, a *convenção* passa a *regra* pela percepção a que lhe está associada.

É neste enquadramento que podemos verificar a existência de um *Multilateralismo Novo*. A importância que a ideologia assume na finalização da construção europeia, por exemplo, permite verificar um novo estágio que se encontra para além do que tradicionalmente se concebeu como OI de integração. Note-se que na concepção de Bela Balassa, que em grande medida ajuda a explicar o processo de integração europeia, pressupõe uma *integração económica total* como *ultima ratio* dos processos de integração económicos (Balassa, 2011). Se através da conclusão de uma total união económica se procura uma total integração política, tal permite-nos constatar que nos encontramos sobre um outro domínio, pelo qual se assiste a uma componente ideológica por forma a atingir tal fim.

A posição por nós assumida encontra sustentáculo na perspectiva de Ernst B. Haas (Haas, 1964) que nos apresenta o conceito de *spillover* ou ramificação, do qual podemos extrair que a expansão do processo de integração pode ser levada a cabo por sectores (por exemplo: económico, monetário, fiscal, político), sendo que a percepção das pessoas dos sucessos granjeados numa determinada área de integração favorece uma ramificação do processo de integração para outros níveis (Dougherty & Pfaltzgraff, 2011: 653). Assim sendo, não só é possível constatar que os processos de integração podem invariavelmente passar de uma integração económica para uma união política mas também que as imagens e percepções que as pessoas têm do sucesso das várias etapas são condições *sine qua non* para este se realizar, no quadro de regimes democráticos. Não obstante estas premissas, a componente ideológica que podemos identificar nos discursos dos líderes políticos nacionais e de outros Estados ou instituições europeias, terá sempre um papel importante a desempenhar no sentido de atingir a almejada união política.

Desta feita, a importância que na actualidade assumem os discursos das elites políticas a nível interno ou das apologias emanadas das instituições europeias com destino aos cidadãos dos vários Estados-Membros no sentido de apelar a “*mais Europa*” em detrimento da soberania dos Estados nacionais, procurando assemelhar estes a uma entidade *infranacional* em relação a uma estrutura política supranacional como a UE, permitem-nos afirmar a existência de um *Multilateralismo Novo*. Assim, podemos verificar

as afirmações que avançámos pelas seguintes vias: quando um chefe de Estado ou de Governo avança com um discurso sobre a necessidade de ter “*mais Europa*” porque as estruturas nacionais se encontram obsoletas para lidar com os desafios exógenos colocados aos Estados<sup>242</sup>; quando um ministro de um Estado-Membro vem fazer um apelo a que haja “*mais Europa*” para se poder lidar com as crises de dívida soberana; quando um reputado economista sustenta a relevância de existir “*mais Europa*”, aumentando as competências a nível supranacional para que se verifique uma “união monetária completa” que seja capaz de enfrentar a crise económica e financeira<sup>243</sup>; quando um ex-Presidente da Comissão Europeia defende que os problemas da Europa são políticos devido a “forças antieuropeias”, que fazem uma “idealização do passado”<sup>244</sup>; ou quando um deputado europeu argumenta que “não vai haver Portugal [...] não vai haver portugueses” porque “os governos, os parlamentos, já não têm capacidade de resposta para os problemas, que agora têm uma dimensão transterritorial” e porque “as fórmulas políticas também morrem”<sup>245</sup>

Este tipo de retórica é produzida e difundida a dois níveis: de fora para dentro e de dentro para dentro, a nível da UE e dos seus Estados-Membros, promovendo a ideia de *Europa*, a sua inevitabilidade e importância, muita das vezes com consequências associadas à sua não-concretização. No essencial, o que se pretende será a substituição do Estado nacional por uma Europa Federal, no limite assemelhar o Estado a uma autarquia<sup>246</sup>, sendo o *Multilateralismo Novo* o resultado da transformação da cooperação soberana interestadual e da integração política num movimento sustentado no plano ideológico pela supressão do Estado nacional como forma de organização política

---

<sup>242</sup> Cf.: Jornal de Negócios, 2015. *Hollande e Merkel pedem mais Europa para lidar com a crise dos refugiados*. [Online]. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/hollande\\_e\\_merkel\\_pedem\\_mais\\_europa\\_para\\_lidar\\_com\\_a\\_crise\\_dos\\_refugiados.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/hollande_e_merkel_pedem_mais_europa_para_lidar_com_a_crise_dos_refugiados.html). [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016]; Cf.: Expresso, 2015. *Merkel e Hollande pedem mais Europa*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-10-07-Merkel-e-Hollande-pedem-mais-Europa>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].

<sup>243</sup> Cf.: Público, 2013. Joseph Stiglitz: “É necessário haver mais Europa”. [Online]. Disponível em: <https://www.publico.pt/economia/noticia/joseph-stiglitz-e-necessario-haver-mais-europa-1605165>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].

<sup>244</sup> Cf.: Expresso, 2016. *Durão Barroso: “A Europa conta e não está em decadência”*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/Capas/2016-01-08-Durao-Barroso-A-Europa-counta-e-nao-esta-em-decadencia>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].

<sup>245</sup> Cf.: Expresso, 2015. *Rangel diz que será assim: “Há de chegar um dia em que não vai haver Portugal”*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/politica/2015-06-02-Rangel-diz-que-sera-assim-Ha-de-chegar-um-dia-em-que-nao-vai-haver-Portugal>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].

<sup>246</sup> Não a “autarquia” defendida por Aristóteles que apontava para uma comunidade económica e politicamente autónoma, numa filosofia que origina a ideia de autarcia (Aristóteles, 2000), mas a perspectiva de município na forma como se relaciona com o poder central do Estado.

intermediária das expectativas e vínculos das pessoas, entre estas e uma entidade supranacional.

Devemos ainda notar que o *Multilateralismo Novo* como método de construção de realidades a nível supranacional com implicações a nível estadual, pela componente ideológica que lhe está adstrita, pode, em virtude das circunstâncias endógenas (crise das dívidas soberanas; ascensão dos populismos na Hungria, Áustria, Polónia, entre outros; a confirmação da saída do RU da UE) e exógenas, que se consubstanciam nos vários desafios internacionais que têm surgido nos últimos anos (os conflitos no Magreb islâmico, na Síria e no Iraque; as vagas migratórias; o conflito na Ucrânia; a acção da Rússia) assumir várias configurações. Isto é, encontrando-se as ideias sujeitas às interpretações dos líderes políticos, às quais não são alheias as percepções que estes têm do mundo<sup>247</sup>, da sua circunstância, a ideia de *Europa* poderá, no futuro, não ser a mesma que hoje nos é transmitida. Ou seja, as várias pressões a que a construção europeia se encontra sujeita, às quais se podem vir a somar uma alteração na forma de actuação das unidades políticas no contexto regional, poderão conduzir ao aparecimento ou conversão de grupos políticos que sustentem uma reformulação da configuração da UE, por exemplo regressando a um formato que se consubstancie nos seis fundadores ou uma “Europa Ocidental” (seis fundadores mais a faixa atlântica da Europa com excepção do RU), aos quais a premissa ideológica – característica do *Multilateralismo Novo* - de defesa de uma hipotética *melhor Europa* que atinja a tão almejada total integração económica e política se concretize.

Em linha com as posições por nós assumidas ao longo deste capítulo, é possível discernir que o *Multilateralismo Novo* constitui um grande desafio para Portugal como para a sua PE (ou continuidade desta). Bastará recordar que em virtude da ideologia que caracteriza a finalização da união política na UE, esta poderá agravar as dificuldades manifestadas por Portugal no que respeita não apenas à sua capacidade de projecção externa como à perda de mecanismos que lhe permitam atingir tal fim.

Desta feita, recordamos desde logo a questão da PESD - hoje PCSD - e a posição evidenciada por Seixas da Costa no sentido de recusar a formação de *gendarmeries* europeus, pois tal poderia ser nocivo ao interesse do país (Seixas da Costa, 2006) ou ainda a respeito da política comum de segurança e defesa, restará ainda reflectir se uma vertente comunitarizada/continental desta se encontrará no horizonte político, uma vez que, o grande polo defensor do predomínio da aliança atlântica na defesa Europa, o RU, se

---

<sup>247</sup> Para melhor se perceber a problemática das percepções dos decisores políticos, ver o Modelo da Análise, no ponto que respeita aos factores perceptivos e ideológicos do Capítulo I da nossa investigação.

encontra em processo de saída da União, situação esta que a confirmar-se deixará antever para Portugal um afastamento da UE de um dos seus actuais pilares atlânticos, elemento, afinal, basilar da PE portuguesa.

Por outro lado, recuperando a posição de Hermínio Maio sobre a problemática do P&S a nível europeu e as implicações daí resultantes da convergência estratégica com Espanha (Maio, 2013), deixam antever uma maior dificuldade de diferenciação de Portugal no quadro da sua relação com o seu vizinho peninsular, por ventura até, assistindo-se à consumação de políticas de integração nesta matéria tendentes à alteração do *status quo* na Península Ibérica.

Por fim, à luz da reflexão levantada por Adriano Moreira a respeito da problemática da comunitarização do *mar europeu* ou *mar comum europeu* (Moreira, 2013) e das consequências que poderão advir se Portugal perder não apenas a tutela de um espaço geográfico que poderá configurar uma das maiores ZEE do mundo além dos recursos nela constantes, como significará a ausência de soberania sobre uma parcela que faz parte da sua identidade nacional<sup>248</sup>.

Assim sendo, o *Multilateralismo Novo* com características marcadamente ideológicas tendentes a levar a cabo a união política total entre os membros de uma OI de integração, sendo que no escopo deste trabalho nos reportamos à UE, pode apresentar-se a montante como um fenómeno que visa a transformação das unidades políticas nacionais soberanas em entidades *infranacionais* em relação à nova realidade política supranacional, o que, a jusante, poderá apresentar efeitos nocivos aos interesses estratégicos que tradicionalmente caracterizavam a actuação e posicionamento de Portugal no SI, bem como a sua própria existência enquanto actor das ri.

### 3.2.6. A PROBLEMÁTICA DA CPLP<sup>249</sup>

Regressando à linha de investigação por nós definida no início deste capítulo, importa-nos referenciar um novo período de actuação da PE portuguesa, classificado por Pavia e Monteiro como “o ciclo da cooperação rumo à CPLP” (Pavia e Monteiro, 2013: 101-136).

---

<sup>248</sup> Cf.: Meneses, P., 2015. *O mar português na política externa portuguesa do século XXI*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto, Faculdade de Direito.

<sup>249</sup> Para consultar a Declaração constitutiva da CPLP ver: Cf.: Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP. [Online]. Disponível em: <http://www.cplp.org/id-3869.aspx>. [Acedido em: 15 de Maio de 2016].

Assim, a problemática da CPLP vem atribuir uma nova dimensão à PE portuguesa que, se por um lado configura um enquadramento de uma política multilateral com características complementares à presença de Portugal na UE, por outro, pode significar, não obstante a primazia atribuída ao projecto europeu pelos Governos portugueses, uma *janela de liberdade*, um espaço de diferenciação estratégica de Portugal no mundo. Paralelamente, a CPLP vem afirmar-se como um fórum importante no plano multilateral por reunir no seu seio Estados que possuem um passado, cultura, língua e objectivos em comum e, à semelhança do que se verificou no passado em relação à EFTA, permitir contactos bilaterais privilegiados, como nos é dado a conhecer no trabalho de José Pinto (Pinto, 2005: 366).

Desta feita, mantendo em consideração a intensificação de uma postura pró-aprofundamento da integração europeia, evoluindo esta decisivamente para o que epitetamos de *Multilateralismo Novo*, não deixa de ser importante notar, conforme nos confirma Adriano Moreira, a presença de Portugal numa OI de cooperação, em cujas potencialidades permitem assumir novos compromissos exógenos, sendo que muitos dos quais não colidem com os previamente assumidos no contexto da UE (Moreira, 2013).

Já no plano da sua concepção, a CPLP, como o próprio nome indica, simboliza uma comunidade que se traduz em mais do que países que partilham a mesma língua, valores, cultura, história em comum. De acordo com a conspeção de José Pinto, este identifica uma metáfora “destinada a transportar todo o sentido afectivo presente no conceito inicial de comunidade” ao contrário do que se verifica, por exemplo, na relação da França com os países que houvera colonizado, em muitos dos caso por este se recusarem a utilizar o francês em detrimento das línguas nativas, acusando a primeira de neocolonialismo (Pinto, 2005).

Assim, a CPLP, fundada a 17 de Julho de 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste, representou uma iniciativa brasileira<sup>250</sup>, sob o ímpeto de José Aparecido de Oliveira que em Março de 1993 “apresentou ao Presidente Itamar Franco a proposta para a criação da CPLP” (Idem, 2005: 347), configura um exemplo paradigmático da uma OI de cooperação, em virtude da sua estrutura jurídica, por oposição às OI de integração ou, conforme evidenciámos no subcapítulo anterior, à UE enquanto organização que consubstancia o que designámos por

---

<sup>250</sup> De acordo com Adriano Moreira, “o Instituto Internacional da Língua Portuguesa foi também criado pelo Brasil, como centro de encontro entre iguais, para, identificando os interesses comuns, salvaguardando o instrumento insubstituível que é a língua” (Moreira, 2013: 165).

*Multilateralismo Novo*, patamar ulterior das OI de integração, tendo por base o plano ideológico para a obtenção de uma total união política entre os seus Estados-Membros.

Os grandes objectivos da CPLP centram-se nos seguintes planos: “a concertação político-diplomática entre os seus membros; a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; a materialização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa”<sup>251</sup>.

Com uma natural vocação marítima, sendo que todos os seus membros são Estados ribeirinhos, a CPLP além das prioridades concedidas à promoção e divulgação da Língua Portuguesa encerra em si fóruns de cooperação no âmbito político e diplomático além de desenvolvimento económico. Simultaneamente, os países representados nesta OI configuram realidades, em particular, económicas e estágios de desenvolvimento diferenciados. Dos nove membros (contabilizando a Guiné Equatorial, que abordaremos mais à frente) apenas Portugal pertence ao grupo de países desenvolvidos, encontrando-se os restantes em patamares de desenvolvimento inferiores, mas que em certos casos como o de Angola e sobretudo do Brasil (potência emergente e *Ilha de Poder Global*), com especial destaque para este último, funcionam como animadores da OI pelo seu peso político e económico a nível regional.

Assim sendo, conforme nos revela o estudo de José Pinto, as relações entre os membros desta organização caracterizam-se pela sua assimetria. Tal factor pressupõe igualmente uma visão divergente da forma como os próprios Estados perspectivam o escopo da própria OI. Se por um lado a posição tradicional de Portugal pautou-se por uma tentativa de maximização de ganhos políticos e diplomáticos no capítulo da sua projecção exógena, os países em desenvolvimento pugnavam por uma maior cooperação no plano económico e ajudas ao desenvolvimento (Pinto, 2005: 355).

Contudo, a actual conjuntura internacional recessiva pode significar uma oportunidade para se reforçar a cooperação no plano multilateral e bilateral<sup>252</sup>,

---

<sup>251</sup> Cf.: Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. [Online]. Disponível em: [http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos\\_CPLP\\_REVLIS07.pdf](http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf). [Acedido em: 15 de Maio de 2016].

<sup>252</sup> A problemática bilateral e multilateral no âmbito da aproximação aos países de língua portuguesa na vigência do XII GC (1991-1995) liderado pelo Prof. Cavaco Silva. Cf.: Programa de Governo do XII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-C, n.º 1, Suplemento*, de 15 de Novembro de 1991. Posteriormente, com a entrada em funções do XII GC (1995-1999) encabeçado pelo Eng. António Guterres, passamos a verificar como prioridade atribuída à institucionalização da CPLP e à necessidade de afirmação “uma política externa eficaz, sobretudo para um país como Portugal, [que] exige uma maximização da

principalmente no que respeita ao capítulo económico. Até ao momento, a preocupação com os respectivos processos de integração regional, dos quais muitos dos actores em presença na CPLP são parte, inibiu a concentração de esforços nesta OI, fosse por questões de prioridades políticas ou, em certos casos, por incompatibilidade com os projectos de integração regional (como é disto exemplo a imposição das instituições europeias à redução da exposição de alguns sectores críticos do Estado português, em particular o financeiro, a Angola). Assim, não podemos deixar de realçar a frase proferida por Joaquim Chissano, ex-Presidente de Moçambique, em 2000: “a CPLP não terá futuro se não entrar na cooperação económica” (Chissano *apud* Pinto, 2005: 365).

Desta feita, só a partir de 2002 a “CPLP começou a dar os primeiros passos para reforçar a cooperação económica entre os Estados-membros com vista a facilitar e propiciar a intensificação do intercâmbio económico e comercial, tendo os governantes assumido que só eliminando barreiras supérfluas e unindo esforços se poderiam obter economias de escala” (Neto, 2006: 14).

Não obstante o referido no parágrafo anterior, o facto de no plano económico multilateral a CPLP registar poucos avanços, não significa que não se aprofunde o relacionamento político, militar, económico e social por outras vias no seio da organização. Tais tomadas de posição elencam na necessidade de Portugal de simultaneamente dirimir o peso que o projecto europeu constitui na sua acção externa – e até certo ponto interna – e procurar uma via de diversificação estratégica em relação à Espanha. Assim sendo, Adriano Moreira sugere “a criação da frota marítima da CPLP”, numa espécie de P&S lusófono em que, no entender do autor, o “fortalecimento da maritimidade da CPLP, é um serviço à reorganização da ordem mundial” (Moreira, 2013: 201), tendo por base a premissa que a segurança do Atlântico Norte não se alcança sem segurança no Atlântico Sul – princípio válido tanto a nível militar como económico – consubstanciando tal frota o célebre *Oceano Moreno*.

Mais, segundo Adriano Moreira “em 2005 o governo de Pequim [...] delegou no governo de Macau seguir as relações com os países da CPLP para aproveitar a *herança portuguesa*, o objectivo é mundialmente *diplomático e económico*” (Idem, 2013: 198). Tal

---

actividade multilateral, em complementaridade com a diplomacia bilateral” verificando-se uma precedência da primeira sobre a segunda. Cf.: Programa de Governo do XIII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento*, de 8 de Novembro de 1995.

permite-nos pensar a CPLP como uma plataforma de entrada em várias regiões do globo, neste caso concreto na China<sup>253</sup>.

Por fim, de acordo com a visão do supracitado autor, apontamos a *Universidade* como *janela de liberdade* para Portugal com naturais implicações a vários níveis no âmbito da CPLP. Desde logo, a *Universidade* funciona como instrumento de qualificação e preparação da população para intervir e participar tanto no espaço político interno como nos *fora* internacionais. Mais, devia-se procurar investir num “programa Erasmus privativo” por forma a conseguir-se simultaneamente atrair estudantes para as universidades (muito prejudicadas por factores como a crise demográfica e económica) e consciencializar os luso-falantes para a mais-valia que representa o ensino superior português, afirmando-se Portugal como polo de ensino, incrementando o seu *soft power*. Por último, tais investimentos poderiam ser focalizados para se desenvolverem novas perspectivas sobre o *Mar, janela de liberdade* nos planos científico, económico, militar, apostando na segurança (Ibidem, 2013: 172-185).

A partir do disposto no parágrafo anterior, levantamos a reflexão a respeito de se perceberem até que ponto o contacto de estudantes originários dos vários países lusófonos com a realidade e formação académica portuguesa, no seu sentido mais humanista de tradição ocidental de consciencialização para dignidade da pessoa humana e para os princípios do Estado de Direito Democrático, não possa significar, numa óptica *construtivista*, uma possibilidade de uma transformação societal, no futuro, nas suas sociedades de origem.

Em linha com os parágrafos anteriores, surge-nos o testemunho de Murade Murargy, Secretário Executivo da CPLP desde 2012, reforçando a ideia de que: “temos que ir mais além. A CPLP pode intensificar cooperação para o desenvolvimento de sectores cruciais, das mobilidades do cidadão, do conhecimento científico, da arte e do desporto e para a facilitação dos fluxos de comércio e investimento. Se concretizarmos estes aspectos nos próximos anos, será notável e eficazmente fundador, finalmente, de uma verdadeira comunidade” (Murargy, 2015).

Perspectiva, por ventura, mais tangível apresenta-nos Seixas da Costa, ao referir que se a CPLP “não atingiu uma velocidade de cruzeiro mais entusiasmante, não foi por falta de tempo: foi por ausência de vontade política dos estados integrantes para ter ido mais longe”. Paralelamente, o mesmo autor sustenta que “ao contrário das suas congéneres

---

<sup>253</sup> Algo que mais à frente neste trabalho procuraremos enquadrar.



britânica ou francesa, [a CPLP] não está centrada no seu país membro mais relevante à escala global” e que a entrada da Guiné Equatorial na organização demonstrou que “Portugal não tem hoje qualquer tutela substantiva sobre a CPLP - e isso torna-a, em grande medida, uma organização mais igualitária e equilibrada. Mas, nem por isso, mais dinâmica” (Seixas da Costa, 2015). Ainda a respeito da adesão da Guiné Equatorial, o supramencionado autor afirma que esta: “não configurou a "finest hour" de uma organização que se havia assumido, no seu início, com uma vocação ético-política, e que acabou por vergar-se à realpolitik. Goste-se ou não, essa adesão deixou feridas, descredibilizou profundamente a organização e permanece como um ferrete de que a CPLP se não libertou” (Seixas da Costa, 2016).

Por último, Seixas da Costa, embora reconhecendo que será necessário muito mais, mas deixa o repto para a concretização desta organização: o Brasil tem que a assumir como instrumento primordial da sua PE (Seixas da Costa, 2015 e 2016).

Assim, não obstante tudo o que temos vindo a evidenciar no que concerne ao trajecto e perspectivas sobre a CPLP, destacamos o facto de esta consubstanciar, no escopo deste trabalho, uma realidade funcional no plano multilateral, um palco de estímulo de relações bilaterais entre seus membros e, paralelamente, um exemplo de uma nova forma de bilateralismo que definiremos e classificaremos mais à frente nesta investigação.

Em síntese, ao longo deste capítulo procurámos abordar a acção multilateral de carácter permanente do Estado português que, não obstante o curto período de empenho dos governos da I República e da Ditadura Militar no assembleísmo de Genebra consubstanciado na SDN, se pode dividir em duas grandes fases: a primeira correspondente à vigência do Estado Novo com especial incidência no pós-II GM em que o país se procura inserir em OI de cooperação, privilegiando contactos multilaterais que não envolvessem cedência de soberania a favor de uma entidade supranacional; a segunda que concerne à “Opção Europeia” dos GC pós-25 de Abril de 1974 e que se traduz no peso quase exclusivo da integração europeia nas relações exógenas de Portugal, sem prejuízo da continuidade da sua participação em OI de cooperação e mesmo do envolvimento na criação da CPLP.

Mais, a análise a esta última fase permitiu-nos constatar o impacto a nível interno, seja no que respeita à consolidação do regime democrático e às influências políticas económicas e sociais sobre este, bem como na capacidade de acção externa de Portugal desde logo por força do quadro normativa da UE, das competências desta em matéria de

PESC e sobre tudo de PCC, assim como a problemática da convergência estratégica entre Portugal e Espanha.

Por último, abordámos ainda o que entendemos ser um estágio ulterior ao multilateralismo de integração e que epitetámos de *Multilateralismo Novo*, com características marcadamente ideológicas, que procura levar a cabo a união política total entre os membros de uma OI de integração através da transformação das unidades políticas nacionais soberanas em entidades *infranacionais* em relação à nova realidade política supranacional, sendo isto o mesmo que afirmar a supressão do Estado nacional como forma de organização política intermediária das expectativas e vínculos das pessoas, entre estas e uma entidade supranacional.

## CAPÍTULO IV

### O RETORNO DO BILATERALISMO?

*«Ora, a República Portuguesa chega ao seu centenário com a magna questão do financiamento exterior da sua economia por resolver. E só lhe pode fazer frente como uma política externa própria e activa. Mas com uma política externa. Sem ela não haverá investimento externo nesta faixa da Península Ibérica, nem poder de atracção sobre as economias emergentes como as de Angola ou do Brasil, nem ambiente de segurança para a evolução autónoma da República Portuguesa.»*

Medeiros Ferreira, 2013 In «*Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal)Dita da Integração Europeia*»

Uma vez abordada a problemática do multilateralismo no que respeita à PE de Portugal, bem como à nova forma de multilateralismo que entendemos que configura a UE, iremos procurar, ao longo deste último capítulo, analisar a problemática do bilateralismo, procedendo a uma divisão em duas partes. Na primeira, trataremos o bilateralismo das OI, mais concretamente da UE, através do estudo de caso relativo ao possível acordo de associação bi-regional União Europeia-Mercado Comum do Sul, evidenciando uma tendência no SI para novas formas de contacto bilateral. Paralelamente, por força do contacto bilateral entre a UE e o Brasil (Estado que entendemos como polo director do projecto de integração regional sul-americano) investigaremos a possibilidade de se alcançar através desta relação uma antecâmara para um quadro de contactos mais vasto a nível inter-regional. Ou se preferirmos, uma via de acordo para uma associação bi-regional entre duas OI.

Na segunda, iremo-nos focar na componente bilateral da PE portuguesa por forma a averiguar se assistimos a um triunfo do multilateralismo ou a um retorno do bilateralismo, como complemento do primeiro. Desta feita, para nos ajudar nesta tarefa, socorrer-nos-emos do Modelo de Análise desenvolvido no Capítulo I do nosso trabalho de maneira a verificarmos se os factores internos, nomeadamente os económicos, contribuíram para um aumento da actividade bilateral de Portugal no período que medeia 1995 e 2015 e, em especial, se a grave crise económica e financeira, que teve o seu momento mais agudo durante a vigência do XIX GC (2011-2015), serviu de incremento para a acção bilateral. Deste modo, procuraremos observar qual a importância da actividade bilateral de Portugal para fazer face às dificuldades evidenciadas a nível endógeno e, conseqüentemente, a nível exógeno, através da importância da chamada *Diplomacia Económica* e dos Actos Internacionais bilaterais celebrados pelo Estado português.

#### **4.1. O BILATERALISMO NOVO**

Conforme nos foi possível verificar acima neste trabalho, recuperando a posição de Calvet de Magalhães, afirmamos que o bilateralismo traduz o contacto internacional entre dois Estados (Magalhães, 1996). O que nos propomos observar neste capítulo é não só perceber em que medida se vem manifestando o retorno do bilateralismo, um regresso muito próximo dos termos clássicos em que se desenvolvia, mas também a constatação da

existência de novas formas de relacionamento entre actores que vêm adquirindo progressiva importância no SI, a saber: as OI. Isto é um bilateralismo das OI.

Desta feita, afirmamos a existência de um *Bilateralismo Novo* que utilizamos para nos referirmos às relações bilaterais ou contactos preferenciais entre OI ou entre estas e Estados terceiros<sup>254</sup>. Assim, por forma a verificarmos a nossa concepção iremos proceder a um estudo de caso respeitante ao possível acordo de associação bi-regional União Europeia-Mercado Comum do Sul, que acreditamos configurar o exemplo mais elucidativo da nossa posição.

Ainda a propósito da problemática do *Bilateralismo Novo*, consideramos importante mencionar a relevância que atribuímos às considerações do eurodeputado Francisco Assis sobre esta questão, particularmente na sua visão diferenciada, reportando-se às mudanças na estrutura do SI, marcadas por dois momentos essenciais nesta viragem de século: o fim da guerra fria e a entrada da República Popular da China (RPC) na OMC, em 2001, por forma a justificar a defesa de um bilateralismo consubstanciado na relação estabelecida entre grandes blocos regionais.

Deste modo, segundo o supracitado autor, os dois acontecimentos mencionados pareciam querer indicar um maior pendor do legado multilateral, que se procurou construir desde o final da II GM. Assim sendo, a implosão da URSS, que permitiu aos EUA gozar de um “império accidental”, logrando, através das estruturas e fóruns internacionais fazer valer os seus interesses, juntamente com a construção de equilíbrios de poder regionais, acabou por consignar um período de multilateralização política e económica. Já a presença chinesa na OMC tinha como objectivo procurar fazer com que a RPC aceitasse as regras multilateralmente definidas em matéria económica. Todavia, para Assis este concerto pós-guerra fria falhou como falhou a abordagem multilateral, comumente afirmada como uma actividade que agrega vários Estados num *fora* internacional, por forma a melhor se lidar com os desafios da globalização, concertando-se posições<sup>255</sup>.

Desta feita, refere o supracitado autor que “perante esta nova realidade desenvolveu-se rapidamente a expectativa de um reforço do multilateralismo como modelo adequado de regulação das relações internacionais, fosse no plano político, fosse no plano

---

<sup>254</sup> Não obstante a importância das relações bilaterais que se possam estabelecer entre uma OI e um seu Estado-Membro, como foi possível verificar aquando das negociações entre a UE e o RU no sentido de se procurar um entendimento entre ambos que permitisse dotar os europeístas britânicos de argumentos favoráveis à permanência do RU na União, no âmbito do referendo do passado dia 23 de Junho de 2016, optamos por focalizar a nossa investigação a respeito do *Bilateralismo Novo* na problemática das relações entre OI ou entre estas e um Estado terceiro.

<sup>255</sup> Por forma recuperar a definição do multilateralismo, ver o Capítulo I, subcapítulo 1.1.2..

económico e comercial; em ambos os domínios essa expectativa saiu em grande parte gorada”. E prossegue, afirmando: “a verdade é que desde então vários foram os países, a começar pelos Estados Unidos, que se foram progressivamente desinteressando do multilateralismo comercial, passando a valorizar acordos de natureza estritamente bilateral” (Assis, 2015).

Assim sendo, não foram só países como os EUA que demonstraram um novo interesse do estabelecimento deste tipo de acordos preferenciais. A própria UE, “confrontada com o impasse verificado na chamada Ronda de Doha, começou também a privilegiar o bilateralismo no relacionamento comercial com outras regiões e países do mundo” (Idem, 2015), sendo este o suporte material para a introdução da problemática do *Bilateralismo Novo*, como uma nova abordagem no relacionamento entre OI ou entre uma OI e um Estado terceiro.

Deste modo, em virtude do que temos vindo a afirmar, a abordagem que procuraremos desenvolver pode encontrar sustentáculo em várias escolas das teorias das RI, desde uma derivação de concepções de interdependências complexas que induzem a este tipo de contactos preferenciais, a enquadramentos com doutrinas realistas que encaram estas novas dinâmicas bilaterais como uma possibilidade de, a título de exemplo, através destas parcerias estratégicas, “limitar a margem de manobra chinesa no plano das relações comerciais internacionais” (Ibidem, 2015).

Desta feita, por forma a demonstrar a existência do que entendemos designar por *Bilateralismo Novo*, iremos proceder, num primeiro momento, a uma análise à evolução das competências da UE presentes nos Tratados que caracterizam a construção europeia, no que respeita à sua capacidade para se relacionar com outros actores do SI e à possibilidade de afirmação da sua acção externa. Por outro lado, num segundo momento, examinaremos como se processa o *Bilateralismo Novo*, recorrendo ao estudo de caso supramencionado relativo ao possível acordo de associação bi-regional União Europeia-Mercado Comum do Sul.

Assim sendo, desde a criação da CEE que os seus Estados-Membros dotaram esta OI de capacidade de estabelecimento de acordos internacionais, fosse com Estados terceiros, fosse com outras OI capazes de vincular quer a Comunidade quer os Estados-Membros (art. 228.º do Tratado CEE) e, paralelamente, introduziram a possibilidade de “criação de uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, acções comuns e procedimentos especiais” com Estados ou uniões destes, assim como OI (art. 238.º do Tratado CEE). Contudo, tais disposições assumem características de pendor

intergovernamental, com a Comissão a assumir apenas um papel de negociador, sendo o Conselho quem conclui os acordos.

Já com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1997) assiste-se ao alargamento das matérias a respeito das quais a UE poderá celebrar acordos, a saber: sectores dos serviços e direitos de propriedade intelectual (Parte I, art. 2.º n.º 20 do Tratado de Amesterdão). Todavia, de acordo com Vital Moreira: “o Tratado de Amesterdão (1997) veio dar ao Conselho o poder de conferir à Comissão, por decisão unânime, poderes para negociar acordos comerciais nessas áreas, e o Tratado de Nice de 2001 veio transferir mais poderes para a Comissão, com exclusão porém de certos serviços, nomeadamente os serviços de educação, de saúde, dos serviços culturais e audiovisuais, que continuavam a ser competências partilhadas com os Estados-membros” (Vital Moreira, 2014: 301).

Deste modo, seria apenas com o Tratado de Lisboa (2009) que se iria verificar, além da atribuição de personalidade jurídica à UE (art. 47.º do TUE), a eliminação das excepções em relação ao comércio de serviços – pese embora se mantenha a unanimidade do Conselho “quanto à autorização de negociação de acordos internacionais nessas áreas, bem como quanto à sua aprovação final” (Idem, 2014: 301); a inserção do investimento directo estrangeiro como competência exclusiva da UE (art. 207.º n.ºs 1 e 4 do TFUE); uma maior intervenção supranacional no âmbito de celebração de acordos internacionais pela elevação do Parlamento Europeu a co-decisor juntamente com o Conselho (a Comissão também assume responsabilidades no âmbito da PCC, possuindo a iniciativa no que concerne aos acordos de comércio externo), além da faculdade de aprovação de tratados comerciais ser também partilhada entre ambos (Vital Moreira, 2014: 313-316). Não obstante tais factos, o Parlamento Europeu encontra-se vedado à adopção de uma decisão de celebração de acordos no que concerne à PESC (art. 218.º n.º 6 do TFUE), demonstrando a persistência de características de intergovernamentalidade no seio da União.

Por outro lado, não foi apenas no plano da negociação comercial a que se assistiu a uma evolução das competências da UE. Desde logo, com o ressurgimento da importância da CEE em dispor de capacidade para se projectar no palco internacional por outras vias que não apenas a económica, voltou à ordem do dia a problemática da cooperação política consubstanciada em posições comuns por parte dos Estados-Membros desta OI. Assim sendo, apesar do malogro da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, começou a cooperação política no seio da CEE a ganhar verdadeiramente forma com a Cooperação Política Europeia (CPE) pela “aprovação do chamado Relatório Davignon no Conselho

Europeu do Luxemburgo, em Outubro de 1970, mas foi apenas a partir de 1986, com a entrada em vigor do Acto Único Europeu – já com a plena participação dos dois novos Estados-membros, Portugal e Espanha – que ficaram consagradas, no respectivo Título III, «provisões sobre a cooperação europeia na esfera da política externa» (Fernandes Pereira, 2006: 135). Desta feita, o artigo 30.º do supramencionado título reporta-nos a necessidade de cooperar a nível de segurança por forma a afirmar uma identidade europeia em assuntos de PE; a prevalência da NATO e da União da Europa Ocidental (UEO) como vector importante e não substituível por qualquer disposição deste artigo; posições comuns nas OI por parte dos Estados signatários deste tratado; a Presidência da CPE será ocupada pelo Estado parte que detiver a Presidência do Conselho das Comunidades Europeias, ficando “responsável por iniciar as acções e coordenar e representar as posições dos Estados-Membros nas relações com países terceiros em relação às actividades da Cooperação Política Europeia” (Título III, art. 30.º, n.ºs 6 (a) e (c); 7 (a) e 10 (a) e (b) do AUE).

As matérias supramencionadas no parágrafo anterior significaram um passo importante para que, através do TUE (1992), se consignasse a instituição da PESC, trazendo consigo um conjunto de novidades postuladas no Título V, desde logo: o facto do Conselho Europeu e o Conselho representarem, respectivamente, a parte que “define os princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum”, e a parte que “tomará as decisões necessárias para a definição e execução da política externa e de segurança comum, com base nas orientações gerais adoptadas pelo Conselho Europeu”, prosseguindo a Presidência com a incumbência de representar “a União nas matérias no âmbito da política externa e de segurança comum”. Paralelamente, determina-se que “a política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum”; que a UEO seja utilizada por parte da União; que “acções comuns vincularão os Estados-membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção”; que a política da União respeitará as obrigações de defesa assumidas pelos Estados-Membros no âmbito da NATO (Título V, art. J3 (4); J4 (1) e (2); (4); J5 (1); J8 (1) e (2) do TUE).

Por fim, ainda respeitante ao escopo do TUE, este, aditando o artigo 228.º-A, prevê, no âmbito das disposições relativas à PESC, “uma acção da Comunidade para interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, toma as medidas urgentes necessárias” (Título II, art. 228.º-A do TUE). Desta feita, mune-se a UE



de prerrogativas que lhe permitam afirmar, ainda que parcialmente, o seu *Hard Power*, por via de sanções no plano económico.

Evoluindo para o novo enquadramento propiciado pela entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1997), verificamos uma evolução a vários níveis na componente PESC da União, desde logo despoletada pela insuficiência de políticas e meios para fazer face a crises como as que se verificaram na Ex-Jugoslávia ao longo da década de 1990; pelas sucessivas pressões dos EUA no âmbito de um *burden share*; pela necessidade da UE se afirmar como actor estratégico autónomo no palco mundial. Considerando tudo isto, e somando-lhe o carácter ambíguo das definições de PESC atribuídas pelo TUE, este delineou “uma espécie de guião norteador de ulteriores desenvolvimentos nos domínios da segurança e defesa lançando, desta forma, as bases para aquilo que mais tarde se designaria a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)” (Ferreira-Pereira, 2007: 12). Tal facto ficaria sobejamente marcado pela progressiva afirmação da UEO como o braço operacional da UE e pela transformação das Missões de Petersberg em funções da União, conforme o expresso na Parte I, artigo 1 - n.º 10, Título V - artigo J. 7 n.º 2 do Tratado de Amesterdão<sup>256</sup>.

Simultaneamente, o supracitado Tratado introduziu novidades como a figura do Alto-Representante para a política externa e de segurança comum como auxiliar da Presidência (Parte I, artigo 1 - n.º 10. Título V - artigo J. 8 n.º 3), bem como a “abstenção construtiva” e a possibilidade de o Conselho, deliberado por unanimidade, autorizar a Presidência a encetar negociações tendo em vista o estabelecimento de um acordo com Estados terceiros ou OI no âmbito da PESC, sendo celebrado pelo próprio Conselho, deliberando por unanimidade, sob recomendação da Presidência (Parte I, artigo 1 - n.º 10. Título V - artigos J. 13 n.º 1 e J. 14).

Já no que concerne ao Tratado de Nice (2001), e não obstante a importância da Cimeira de Saint Malo (1998) e do entendimento anglo-francês quanto à necessidade de dotar a UE de capacidade de militar própria, de acordo com Laura Ferreira-Pereira, “os avanços realizados no âmbito da PESD foram poucos. Na realidade, estes não foram além da formalização da existência do COPS e a eliminação das referências prévias à UEO como parte integral do desenvolvimento da PESC” (Ferreira-Pereira, 2007: 181).

---

<sup>256</sup> “As questões a que se refere o presente artigo incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz”.

Por último, alcançamos o estado da arte em matéria de PESC com o Tratado de Lisboa (2009). Desde logo, a competência da União em matéria de PESC “abrange todos os domínios da política externa”, sendo o Conselho Europeu quem “identifica os interesses estratégicos gerais das União, estabelece os objectivos e define as orientações gerais” da PESC, ao passo que o Conselho “adopta as decisões necessárias à definição e execução dessa política”, encontrando-se na figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança o condutor do “diálogo político com terceiros em nome da União”, exprimindo a posição da UE nas demais OI. Os Estados-Membros também são executores das PESC, de acordo com a letra do Tratado (art. 24.º n.º 1; art. 26.º n.ºs 1, 2 e 3; art. 27.º n.º 2 do TUE).

Já no que concerne ao processo deliberativo, o Conselho Europeu e o Conselho deliberam por unanimidade, salvo as disposições do art. 31.º n.º 2 do TUE que identificam as matérias passíveis de deliberação por maioria qualificada por parte do Conselho, onde prontamente se excluem as “decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa” (art. 31.º n.º 4 do TUE). Permanece, de acordo com o art. 31.º n.º 1 a figura da “abstenção construtiva”, sendo que o Estado que se absteve não fica “obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União”, salvaguardando-se assim a posição internacional da desta.

Avançando para a introdução da PCSD, que vem substituir a PESD, percebe-se que o Tratado de Lisboa pretende que esta garanta à “União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”, por forma a sustentar “missões no exterior”, cuja execução “assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros”. Sucedaneamente, as decisões relativas à PCSD, “incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão referida no presente artigo, são pelo Conselho, deliberando por unanimidade”, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado Membro. Independente da operacionalização da PCSD, serão respeitados os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito da NATO (art. 42.º n.ºs 1, 2 e 4 do TUE).

Não obstante o supramencionado, importa que referir que através do Tratado de Lisboa (2009) a UE passou a estar dotada de uma cláusula de solidariedade (art. 222.º do TFUE), de uma cláusula de assistência mútua em caso de agressão armada, salvaguardando os compromissos NATO (art. 42.º n.º 7 do TUE), de “dois mecanismos cooperativos no domínio específico de segurança e defesa – a assim chamada «cooperação reforçada» e a «cooperação de estrutura permanente» –, que tem o potencial de acelerar o

desenvolvimento das capacidades militares da União e apoiar seu papel no gerenciamento de crises” (Ferreira-Pereira, 2013: 70-71).

Desta feita, em virtude de tudo o que procurámos evidenciar nas linhas precedentes, é de fácil constatação a existência de um processo evolutivo das prerrogativas da União, quer no plano da celebração de acordos comerciais, quer no que concerne aos restantes domínios da sua acção externa, independentemente destas disposições se caracterizarem por uma lenta marcha institucional no sentido da projecção exógena da UE e da sua afirmação como actor estratégico autónomo. Por conseguinte, não deixa de ser relevante destacar a importância que o vector da negociação económica exerce nas políticas da União, bem como o impacto que possa assumir nos seus Estados-Membros, se nos recordarmos da presente discussão sobre o Acordo de Parceria Transatlântica. Mais, a acção externa da UE, em virtude da instituição e evolução da PESC/PCSD – não obstante a possibilidade de se discutirem os sucessos e fracassos desta política – demonstra que tem existido a preocupação de dotar a União de mecanismos que lhe permitam dirimir o epíteto de “gigante económico, anão político”, em grande medida pelas “missões fora-de-área” da UE como a EUPOL Kinshasa, a EUSEC DR Congo e a AMIS II, configurando uma capacidade de projectar poder no continente africano.

Assim, concluída esta breve análise a respeito da evolução das prerrogativas da UE, para suportar a conspécção por nós avançada nas linhas precedentes de existência de um *Bilateralismo Novo*, utilizaremos a título de exemplo as relações entre a UE e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), onde acreditamos que o Brasil possa desempenhar um papel muito relevante neste contexto, enquanto polo director do projecto de integração regional sul-americano.

Todavia, antes de abordarmos as problemáticas supramencionadas, entendemos ser relevante, uma vez que a esta investigação versa sobre *Política Externa*, distinguir se no caso concreto da UE nos encontramos na presença de uma PE plenamente consolidada que compreenda os postulados gerais que tradicionalmente pertenciam ao escopo dos Estados nacionais soberanos. Paralelamente, e sem desprimor do conteúdo presente na componente dos factores externos do Modelo de Análise<sup>257</sup> por nós delineado no Capítulo I da presente dissertação, importa-nos aprofundar um pouco mais uma característica do contexto internacional em que entendemos que opera o *Bilateralismo Novo*, a saber: o regionalismo mundial.

---

<sup>257</sup> Ver Capítulo I, subcapítulo 1.2.3. da nossa dissertação.

#### 4.1.1. UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICA EXTERNA OU ACÇÃO EXTERNA?

Após uma breve análise à evolução das prerrogativas externas da UE, procuraremos perceber, ao longo deste subcapítulo, se quando nos referimos à projecção exógena da UE nos encontramos perante o domínio puro da PE, tal qual tradicionalmente a reconhecemos, ou perante uma outra qualquer forma de actuação deste actor no SI.

Assim sendo, o que podemos considerar “política externa” da UE assenta, de acordo com Severiano Teixeira, numa dicotomia essencial: na inobservância de uma coerência e unidade da acção externa, “nomeadamente, entre as suas relações económicas externas e a verdadeira política externa, ou seja, entre “high politics e low politics”” e no seu crescente poder e influência na cena internacional, “difícilmente contornáveis por outros actores, sejam eles, Estados ou Organizações Internacionais” (Teixeira *b*, 1998: 122).

A perspectiva acima revisitada parece aproximar-se da realidade com a crescente tentativa de projecção externa que a UE procura fazer observar através dos mecanismos de que se encontra dotada, sendo exemplos disso as matérias de política comercial comum; a possibilidade da Comissão negociar e concluir acordos com Organizações Internacionais (OI) e Estados Terceiros, ainda que mediante autorização do Conselho que, deliberando por maioria qualificada, define as directrizes de negociação, autoriza a assinatura e celebra os acordos (art. 218 n.º 2 e 8 TFUE); bem como na consagração de uma Política Externa e de Segurança Comum (sendo que a principal característica desta reside no seu carácter intergovernamental) e do seu braço operacional, a Política Comum de Segurança e Defesa; além da própria figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é suportado por um serviço europeu de acção externa<sup>258</sup>.

Todavia, e como refere Severiano Teixeira, a UE possui um dispositivo dualista, “porque assenta sobre dois níveis diferentes e dois mecanismos diferenciados: o pilar comunitário com as políticas comuns na esfera das relações económicas externas; e um segundo pilar, intergovernamental, com a PESC na esfera diplomática e da segurança e defesa” (Teixeira *b*, 1998: 134), não se enquadrando no paradigma clássico de *política*

---

<sup>258</sup> “Este serviço trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais” (Artigo 27.º n.º 3 do Tratado de Lisboa).

*externa*<sup>259</sup>, primeiro porque não é um Estado e segundo por não se encontrar dotada de uma *política exterior comum* elaborada e executada por órgãos de cariz comunitário.

Assim sendo, respeitando a opinião de Severiano Teixeira, questionamo-nos se a sua visão será a mais correcta a aplicar para descrever a forma da UE agir e reagir no palco internacional, sendo que, para o efeito, entendemos ser mais apropriado utilizarem-se os termos cifrados no TUE: *acção externa* (Título V, Capítulo 1 do TUE).

Por fim, importa-nos realçar que a *acção externa* da UE como actor das RI privilegia como estratégica “a ênfase na negociação, a diplomacia, os laços comerciais, o direito internacional em detrimento da utilização da força, a sedução em detrimento da coacção, a multilateralidade em detrimento da unilateralidade”, reveladora de uma psicologia de fraqueza, que se traduz no desdém pela imposição do poder, em particular o militar (Kagan, 2003). Assim, de acordo com a visão do mesmo autor: quando comparamos a *Europa* com outros polos de poder, nomeadamente os EUA, podemos asseverar que os americanos são de *Marte* e os europeus são de *Vénus*, pela incapacidade ou falta de vontade política destes últimos em consagrarem instrumentos como o *hard power* em instituições supranacionais, optando pela prevalência e afirmação do seu *soft power*.

#### 4.1.2. O REGIONALISMO MUNDIAL

Uma vez procedida a distinção entre *acção externa* e *política externa*, no âmbito das relações exógenas da UE, e no sentido de melhor compreendermos o contexto internacional em que se inserem as relações UE-MERCOSUL que configuram o nosso estudo de caso, procuraremos, ao longo das próximas linhas deste subcapítulo, debruçar-

---

<sup>259</sup> De acordo com Walter Carlsnaes, “políticas externas consistem naquelas acções que expressam de forma explícita determinadas metas, compromissos e/ou directivas, que sendo perseguidas por representantes governamentais que agem em nome das suas comunidades soberanas, são direccionados para objectivos, condições e actores – governamentais e não-governamentais – que desejam afectar e que estão para além da sua legitimidade territorial”. Ao mesmo tempo, o mesmo autor reconhece que existem novos actores de PE, nomeadamente a UE, que “reclamam não apenas competências de políticas externa próprias mas também a representação dos seus Estados-Membros, corroendo a soberania destes últimos” (Carlsnaes, 2002: 335 e 343). Todavia, seguindo uma perspectiva realista da teoria das Relações Internacionais, a PE está intimamente conectada com acções e posições assumidas por uma unidade política tendo em consideração o seu interesse nacional, definido, de acordo com Morgenthau, em termos de poder (Morgenthau, 1997). Assim sendo, no caso particular da UE, não se pode falar de um *interesse nacional*, uma vez que não estamos no domínio do Estado mas em matérias de escopo intergovernamental, com vários *interesses nacionais* a serem ponderados. Devemos ainda chamar à coacção o facto de estes conceitos não serem rígidos e estarem sujeitos a mutações por procurarem lidar com novas realidades. Como refere Severiano Teixeira, a UE é um “actor em processo” (Teixeira *b*, 1998: 122).

nos sobre a problemática do regionalismo mundial, na senda identificar as dinâmicas que o subjazem, como se tem configurando ao longo das décadas e de que forma tem condicionado os subsistemas do SI.

Desta feita, o regionalismo mundial surge um pouco por todo o globo como uma derivação do multilateralismo, que pretendia resolver questões relacionadas com a economia internacional. Na sequência da incapacidade dos EUA em conseguirem controlar o comércio e a finança internacional, logo após a década de malogro do sistema de *Bretton Woods*, começa-se a verificar uma tendência por acordos bilaterais que consubstanciam relações económicas preferenciais além do início da criação de zonas de livre comércio um pouco por todo mundo, esboçando um perfil marcadamente regional em confronto com uma globalização da economia.

Em virtude do acima descrito, a construção europeia figura-se como uma excepção, não apenas por uma questão de datas, mas também no plano dos objectivos políticos a alcançar. De facto, podemos considerar a organização do mundo em grandes blocos essencialmente económicos como tendo o seu grande ponto de partida o final da II GM e o impulso director dos EUA no sentido de construir uma ordem internacional fundada em princípios de liberalismo económico e político. A Europa ocidental começou, assim, por ser o porta-estandarte desta filosofia, procurando enquadrar a sua necessidade de reconstrução económica, financeira e social do pós-guerra com as agravantes do “inimigo de Leste” e o fim do *euromundo*. Este último factor não só despoletou o aparecimento de novas entidades políticas como permitiu o emergir de novos mercados e centros de poder e decisão.

É em concordância com estes cenários internos e externos, que os prospectos de integracionismo económico começaram a ganhar, verdadeiramente, forma no ocidente europeu com o Tratado de Roma (1957) e culminaram com os impulsos decisivos do Acto Único Europeu (1986) e do Tratado de Maastricht (1992). Ainda assim, de acordo com Stefan Schirm, a conclusão do Mercado Único Europeu ficou a dever-se, em grande medida, às pressões dos mercados globais sobre as economias mais industrializadas como a Inglaterra, a França e a Alemanha e o esgotamento dos instrumentos dos modelos económicos neo-keynesianos próprios de políticas sociais-democratas das décadas de 1970 e inícios de 1980, que despoletaram reformas liberais nos mercados internos dos países supramencionados. Foi neste cenário de desregulação do mercado interno que se percebeu a importância de se estender e aplicar estes conceitos económicos e políticos ao resto dos países da então CEE. A ideia subjacente residia na ultimação de um Mercado

Único de forma a retirar partido dos resultados das políticas de liberalização num contexto de um mercado em escala regionalizado, sob a intenção de gerar competitividade e emprego por forma a recuperar o tempo perdido para os EUA e o Japão e fazer frente aos *inputs* de um mercado globalizado (Schirm, 2002).

No fundo o que se procurou fazer foi encontrar a nível regional uma extensão das próprias reformas estruturais prosseguidas a nível nacional, para que desta forma a CEE e os seus Estados-Membros pudessem ganhar dimensão num plano global. Com este processo verificou-se que as economias mais competitivas e industrializadas obtiveram maiores ganhos absolutos com a desregulamentação do mercado europeu, em especial a partir da substituição da estratégia de harmonização de normas internas pelo princípio do *reconhecimento mútuo*, enquanto países com economias menos competitivas beneficiaram de apoios financeiros para reestruturarem as respectivas economias e fazerem face aos seus problemas estruturais e diferenças a nível de distribuição de riqueza regional.

Em virtude do que tem sido relevado, devemos ainda apontar que não foram apenas as pressões exógenas sobre as unidades políticas a título individual que geraram *per si* um impulso decisivo à crescente regionalização. No caso da UE, é possível descortinar que o processo de integração, que vinha a decorrer, permitiu reforçar uma interdependência complexa, isto é, através da rápida (re)industrialização, animada por novas formas de comunicação e a era da informação – que aproximaram as pessoas – tornaram os Estados cada vez mais mutuamente dependentes (Keohane & Nye, 1989; 1998), facilitando a organização da Europa ocidental num bloco regional.

Nestes termos, Mario Telò vem defender que a preferência por abordagens regionais “pode ser explicada por diversos factores: dinâmicas internas, o efeito de «propagação» da cooperação sectorial e funcional, o medo da marginalização num mundo crescentemente interdependente, especialmente se muitos dos Estados da região aderirem àquelas associações regionais, a competição económica com (e a reacção contra) os poderes externos e o peso dos valores comuns” (Telò, 1999: 39).

Contudo, se nos debruçarmos sobre análises de autores realistas como Kenneth Waltz, no rescaldo da guerra fria, é plausível acreditar que o momento unipolar transitório marcado pela hegemonia dos EUA dará origem a uma distribuição de poderes que configurará uma multipolaridade (com uma notória excepção na componente militar) (Waltz, 2000). Esta dispersão do poder pelo globo, de acordo com a conspexção de Adriano Moreira (Moreira, 2013), acrescida a uma reorganização geopolítica avançada por Loureiro dos Santos, num exemplo da nova configuração mundial: chamando à atenção

para novas *Ilhas de Poder Global, Ilhéus e Quase Ilhéus* (Loureiro dos Santos, 2009) permite-nos observar a potencialidade das afirmações de Waltz, bem como pensar em polos directores do regionalismo mundial.

Desta feita, a geoeconomia continuará a assumir um papel preponderante nas opções estratégicas dos Estados, em especial das médias e grandes potências. Contudo, a interdependência complexa, cada vez mais presente em virtude do fenómeno da globalização e dos seus impactos, em grande medida no plano económico, deixam antever um maior entendimento entre as unidades políticas com base na contiguidade geográfica, factores culturais e adjacência de mercados nacionais, como de resto são disso exemplos os blocos económicos regionais como: a ALCA, a ASEAN e a SADC; ou a nível sub-regional: a NAFTA ou o MERCOSUL.

Em virtude do que temos vindo a expor nos parágrafos precedentes, importa-nos distinguir dois tipos de regionalismo, que a jusante na nossa análise serão importantes para classificar as posições da UE e do MERCOSUL. São estes, portanto, o *regionalismo aberto* e o *regionalismo fechado*. O primeiro diz respeito a formas de organização políticas e económicas que partilham “com a globalização a prioridade de um crescimento do comércio internacional”. Isto é, não se constitui como uma alternativa ao processo de globalização, obstruindo as trocas comerciais, culturais e contactos políticos, mas aceita a liberalização do comércio extra-região, encontrando-se plenamente aberta a contactos exógenos. Por oposição, o *regionalismo fechado* configura um exemplo de protecção, uma espécie de redoma que limita não apenas a entrada de novos membros tendo como premissa o carácter geográfico, mas também pressupõe constituir-se como uma barreira proteccionista face às pulsões dos mercados internacionais ou, como defende Mario Telò, uma tentativa de levar avante um *neomercantilismo*<sup>260</sup> (Telò, 1999). Assim sendo, pelas palavras do mesmo autor, a UE apresenta-se como um exemplo de “um caso especial de *regionalismo aberto*” (Idem, 1999: 46-52).

Face ao que foi exposto, é-nos possível afirmar que o regionalismo económico funciona, ou pode pretender funcionar, como tentativa de normativizar os mercados globais. Assim, podemos encarar o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e demais acordos inter-regionais como uma etapa sucedânea de liberalismo face à questão dos Estados, agora através das OI, procurarem por via das trocas

---

<sup>260</sup> Termo introduzido Robert Gilpin, que consiste na atracção e concentração de vários factores como a tecnologia ou o poder militar numa unidade política ou entidade supranacional (Gilpin, 1987 *apud* Telò, 1999).



comerciais liberalizadas espartilhar o comércio internacional e regulamentar fenómenos como o *dumping* social e ambiental.

Todavia, sendo uma realidade em construção a nível mundial o que estas formas de organização económica representam, é plausível observar que, por oposição, o regionalismo pode apresenta-se como um novo estágio de protecção económica em relação ao exterior (Souto Maior, 2004).

Mais, acresce a esta reflexão que a doutrina não é unânime quanto a considerar o fenómeno de regionalismo global como uma etapa antecessora do próprio processo de mundialização ou como uma via alternativa a este (Idem, 2004).

Por último, importa-nos referenciar que os blocos que temos vindo a tratar não devem ser considerados como construções políticas e económicas imutáveis, nem no âmbito geográfico/regional nem no plano intra-bloco. Desta feita, podemos assistir a várias reformulações na sua composição, seja pela alteração dos membros que constituem o bloco (subtracção ou adição), seja sob a feição de alterações de semântica quanto à forma como as relações entre os Estados-Membros se desenvolvem, sendo disso exemplos as designações de *interdependência complexa* ou *relações em rede*, que muitas vezes configuram formas explicativas do próprio fenómeno regional e noutras situações se lhe pretendem substituir, consoante a vontade política.

Deste modo, em linha com o supramencionado, podemos entender o regionalismo mundial de duas formas: a primeira respeita à organização das unidades políticas em processos de integração económica com diferentes estágios e objectivos a alcançar, podendo ir de uma mera ZLC a uma total integração económica, e que se consubstanciam num multilateralismo, procurando obedecer às quatro premissas que o caracterizam: o princípio da *indivisibilidade*; a *reciprocidade difusa*; os *princípios gerais de conduta*; as *binding institutions*. A segunda concerne à problemática deste capítulo, mais concretamente ao que entendemos designar por *Bilateralismo Novo*, ou seja, por força da organização do mundo em blocos regionais que configuram OI, o regionalismo mundial pode ser o substracto das relações privilegiadas entre OI ou entre estas e um Estado terceiro.

### 4.1.3. O MERCADO COMUM DO SUL

Após a análise realizada à temática do regionalismo mundial, enquanto tentativa de organização das relações globais, encontramos-nos perante a necessidade de entendermos o projecto de integração regional que configura o MERCOSUL, por forma a jusante podermos desenvolver a problemática do *Bilateralismo Novo* com recurso às relações estabelecidas no plano bilateral entre a UE e o MERCOSUL, partindo do pressuposto do relacionamento entre duas regiões globais. Com isto pretendemos demonstrar que nos dias de hoje existem novas formas de interacção entre unidades do SI que, numa lógica clássica, fazem recuperar velhos mecanismos bilaterais, mas que na realidade pressupõem uma novidade no que concerne a contactos exógenos através de novas construções políticas e económicas.

Desta feita, e no seguimento de uma nova reorganização geopolítica acima evidenciada por Loureiro dos Santos, encontramos no Brasil uma *Ilha de Poder* capaz de se afirmar como grande dinamizador de um bloco regional no plano económico e político (Loureiro dos Santos, 2009). Este polo de poder directório acaba por ser o catalisador para a construção e aprofundamento do MERCOSUL (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

Contudo, no contexto sub-regional da América do Sul, a Argentina também possui um papel importante a desempenhar na criação e desenvolvimento do processo de integração regional, onde, por ventura, se pode afirmar no seio do mesmo espaço como um *quase ilhéu de poder global*, pela sua presença no G20 e relevância regional.

É com base neste tipo de configuração que surge, em 1991, por intermédio do Tratado de Assunção, o MERCOSUL. Assim sendo, este acordo resulta da vontade política de dois rivais seculares regionais no plano geopolítico, geoestratégico e geoeconómico: o Brasil e a Argentina<sup>261</sup>, aos quais se juntaram o Paraguai e o Uruguai e, em 2012, a Venezuela.

Encarando este fenómeno sob uma base histórica, podemos perceber que este acordo de integração regional pressupõe a convergência de vários factores internos e externos, entre os quais devemos relevar os seguintes: o impacto dos mercados globais nas duas principais economias do Cone Sul; a opção dos EUA pela criação de uma zona de livre comércio (ZLC) que envolvesse todo o continente americano (hoje conhecida como

---

<sup>261</sup> De acordo com Eduardo Medeiros, no campo bilateral “o MERCOSUL amplia os princípios acordados entre o Brasil e a Argentina, na Declaração de Iguazu (1985), no Programa de Integração e Cooperação Económica (1986) e no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988)”, que antecederam o Tratado de Assunção (Medeiros, 1998: 366).

ALCA), tradicionalmente sua esfera influência; as transições democráticas nos dois Estados sul-americanos supramencionados.

De acordo com a linha de pensamento que temos vindo a seguir, Stefan Schirm vem indicar que na génese do processo de integração regional na América do Sul encontra-se na pressão exercida pelos mercados internacionais sobre as endividadas economias brasileira e argentina, fruto de décadas de políticas proteccionistas - como é disso exemplo a política de substituição de importações -, no sentido de incitar reformas de cariz liberal: privatizações, abertura ao investimento directo estrangeiro, redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias, desregulamentação do mercado interno, que ulteriormente facilitaram o próprio processo de integração. Desta feita, a conjugação das imposições dos mercados globais e o esgotamento dos mecanismos tradicionais do Estado para controlar a economia impeliram a transições para modelos demo-liberais (Schirm, 2002).

Como consequência das alterações no plano endógeno, a solução encontrada pelos governos nacionais, no sentido de assegurarem a manutenção da democracia e o respeito pelos direitos humanos, foi o desencadear de um processo de integração económica<sup>262</sup> que se afirmasse capaz de criar um espaço de cooperação e de criação de riqueza e desenvolvimento (Gardini, 2010).

A par das influências internas e exógenas acima verificadas, devemos ainda apontar o projecto de criação de uma ZLC, evidenciado pelo Presidente norte-americano George Bush, em 1990, que correspondia a uma tentativa dos EUA em garantirem um espaço de comércio sobre a sua influência. Esta iniciativa começou por ser encarada com desconfiança por parte dos Estados sul-americanos, cujo historial de relações com a (então) superpotência deixava antever a possibilidade de perda de liberdade de acção externa, além de claras implicações nas economias nacionais – em virtude das graves assimetrias -, na lógica das suas endémicas relações centro-periferia, de resto espelhando uma certa apologia pelas Teorias Críticas das RI<sup>263</sup>, mais concretamente a Teoria da Dependência.

Assim sendo, o MERCOSUL vem configurar uma etapa sub-regional que antecede a possibilidade de uma integração económica mais abrangente e, ao mesmo tempo, pressupõe uma garantia de maior adequação dos países do Cone Sul no que concerne a uma interdependência num plano regional mais alargado.

---

<sup>262</sup> Ver n.d.r 165 na página 151 do Capítulo III da nossa investigação.

<sup>263</sup> Cf.: Dougherty, J. E.; Pfaltzgraff, R. L., 2011. *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.

Evoluindo para uma análise ao Tratado de Assunção e Protocolos complementares, podemos discernir que através do primeiro se procurou elaborar uma integração económica pela criação de uma união aduaneira, com perspectivas de evoluir para um mercado comum<sup>264</sup>. Todavia, a ausência de uma Pauta Externa Comum (PEC), devido à permanência de inúmeras excepções levantadas sobre produtos e sectores sensíveis, bem como a não verificação de uma Política Comercial Comum (PCC), fruto da inexistência de uma componente supranacional na organização, em razão das várias assimetrias entre os seus Estados-membros, assim como a falta de vontade política por estes demonstrada, permitem antever sérias dificuldades não só no plano da integração económica, mas também na evolução política da OI. Desta feita, acompanhando a visão de Afonso Lopes, a designação correcta a aplicar ao MERCOSUL, com base na sua fase de integração económica, é a de “união aduaneira imperfeita” (Lopes, 2013).

Devemos referenciar, na senda do parágrafo anterior, que os Protocolos complementares a Assunção foram o mecanismo encontrado pelos Estados que compõem o MERCOSUL para aprofundar esta OI, ao longo dos anos. Segundo Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos (2016) importa “destacar o Protocolo de Ouro Preto de 1994 (que estabelece a estrutura dos órgãos da OI), o Protocolo de Olivos de 2002 (que actualmente regula a solução de controvérsias), o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005 (neste momento significa a maior esperança na democratização da organização pela perspectiva de criação de um órgão supranacional, actualmente com funções consultivas)” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 9).

Em consonância com os argumentos acima invocados, podemos classificar o MERCOSUL como sendo uma organização regional de carácter intergovernamental, cujo seu âmago reflecte o entendimento entre Brasil e Argentina - facilitado por uma conjugação de factores endógenos e exógenos -, que busca afirmar-se como uma zona de liberdade, democracia, desenvolvimento e respeito pelos direitos humanos, bem como a inserção dos seus membros numa área consignada como um grande espaço económico, à semelhança da tendência internacional, assentando numa “união aduaneira imperfeita” com prospectos de evoluir para um mercado comum. Assim, de acordo com Sousa Franco: “o

---

<sup>264</sup> Segundo Bela Balassa “o estabelecimento de uma união aduaneira envolve, além da supressão da discriminação em matéria de movimentos de mercadorias no interior da união, a equalização das tarifas no comércio com países não-membros”, isto é a criação de uma Pauta Externa Comum (PEC). Por outro lado, um mercado comum pressupõe “não apenas as restrições comerciais, mas também as restrições aos movimentos de factores [bens, serviços, pessoas e capitais] são abolidos” por intermédio de harmonizações de políticas macroeconómicas, e total eliminação de barreiras não pautais, pelo produto de uma Política Comercial Comum (PCC) (Balassa, 2011). No caso específico da UE, assegurou-se o mercado comum através do *reconhecimento mútuo*.

Brasil e Argentina, arrastando por acessoriedade o Uruguai e o Paraguai e manifestamente carecidos, pelo menos, do dinamismo que resulta da próxima e moderna economia chilena constituíram, pois, o MERCOSUL através do Acordo de Assunção, verdadeiramente uma espécie de acordo preliminar de integração; de todas as formas de nova integração que vão despontando pelo Mundo, esta é certamente aquela que mais se inspira, em termos de modelo económico e modelo jurídico, na União Europeia” (Franco, 1994: 120-121).

Contudo, para que se compreenda no âmbito deste trabalho o contexto e a razão das relações entre a UE e o MERCOSUL, importa debruçarmo-nos sobre as dificuldades de aproximação entre as partes que se vêm revelando, tendo como ponto de partida o plano das instituições, nomeadamente, as referentes à OI sul-americana.

Em consonância com o parágrafo anterior, um aspecto que sustenta a arduidade da convergência entre as duas OI reside na diferença no patamar de construção ou grau de integração do MERCOSUL, quando comparado ao seu congénere europeu. Isto é, a essência marcadamente intergovernamental do primeiro contrasta com a aparente consolidação de instituições de carácter supranacional no caso da segundo. No substancial é o mesmo que afirmar que no caso da UE, esta possui mais autonomia *de facto* que o seu homólogo do Cone Sul.

Face ao acima exposto, Mariano e Ramanzini Júnior defendem que a “intergovernamentalidade” é característica própria do MERCOSUL, e assim é porque se encontra em linha com a vontade dos seus Estados-Membros, em especial com as directivas de PE do Brasil (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

Um exemplo concreto que avaliza a posição por nós avançada consubstancia-se na problemática do Parlamento do MERCOSUL. Através deste órgão pretende-se a democratização da própria organização pela concessão de voz aos povos que compõem os Estados partes. Todavia, o carácter não-vinculativo dos seus actos legislativos - ao contrário do que se verifica no caso do Parlamento Europeu, no processão de “co-decisão”, à margem de exercer o controlo democrático pela aprovação da Comissão Europeia - e da eleição indirecta dos seus deputados na maioria dos seus Estados-Membros (exceptuando o Paraguai), que se encontra na origem de muitas das paralisações do PARLASUL. Mais, pese embora a existência de um método de distribuição dos parlamentares, torna-se muitas vezes difícil conciliar uma verdadeira correspondência democrática entre o peso institucional de cada Estado e a sua relevância no plano regional, em grande medida de forma a fazer face às assimetrias económicas e sociais. Em virtude desta problemática da representatividade, já Manuel Porto nos alertara em 1994 para o facto de que “facilmente

se compreenderão as dificuldades e resistências que poderão suscitar passos mais avançados no sentido da integração: mais precisamente, a transferência de competências dos países para as instituições do MERCOSUL” (Porto, 1994: 137).

A não-atribuição de prerrogativas à OI tem como claro objectivo a limitação não apenas do seu escopo mas, sobretudo, do seu poder, conforme nos vem afirmar Kenneth Waltz (Waltz, 2000). Desta feita, a componente consensual como método decisório implicará maior liberdade de acção aos Estados-Membros em vários domínios, preservando desta forma a sua soberania. Em contrapartida, esta opção não deixa de se revelar com sendo um factor limitador a jusante de todo o processo de integração ou, em consonância com o estudo a que o presente trabalho se pressupõem, um entrave às relações bilaterais entre duas OI, pela dificuldade em gerar unanimidade entre os cinco parceiros no seio do MERCOSUL, que possa consagrar um acordo de associação bi-regional com a UE.

Aos argumentos acima invocados deve ser referida que a sustentar a recusa dos Estados que compõem o MERCOSUL em delegar mais competências nesta OI é revelador da permanência do paradigma das RI que continua a centrar o Estado como o actor privilegiado que, numa perspectiva realista, coloca o seu interesse nacional acima de qualquer objectivo que possa limitar terminantemente a sua autonomia. Concretamente, a construção sub-regional que temos vindo a invocar, trata-se de um caso de ausência de vontade política em concretizar os objectivos de Assunção, em especial a conclusão da união aduaneira e consequente mercado comum, contrariamente ao que sucede na UE que se encontra numa fase muito mais avançada de integração regional, sendo que, de acordo com perspectivas maioritárias, caminha em direcção ao federalismo.

#### **4.1.4. EM BUSCA DE UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO BI-REGIONAL UE-MERCOSUL**

Após uma breve caracterização do MERCOSUL estamos agora em condições de proceder à análise do estudo de caso respeitante ao possível acordo de associação bi-regional UE-MERCOSUL, no âmbito da problemática do *Bilateralismo Novo*. Assim, as relações entre estes dois blocos representam, no nosso entender, o melhor exemplo no contexto de relações entre OI, com processos de construção semelhantes. Mais, a oportunidade de se poder concluir um acordo de associação bi-regional entre estes blocos pressupõe a abertura de um novo paradigma que aponta para a consolidação de relações

económicas e comerciais inter-blocos regionais, ao invés da tradicional perspectiva intra-blocos. Ao mesmo tempo, uma iniciativa deste calibre poderá evidenciar um novo contributo no que concerne à problemática das relações Norte-Sul.

No seguimento do que temos vindo a expor ao longo deste capítulo, torna-se então perceptível que as relações entre a UE e o MERCOSUL representam uma via de dois sentidos: a União, segundo Robert Kagan, procura transmitir ao resto do mundo o seu “milagre europeu” de ilha de paz pós-moderna, encarando-o como a nova *mission civilisatrice*, onde o seu poder de encantamento alicerçado na promoção do direito internacional, dos *fora*, dos princípios e valores democráticos e, em especial, a sua projecção económica (Kagan, 2003: 70) funcionam como instrumentos essenciais a uma aproximação ao seu congénere sul-americano.

Mais, para Miriam Saraiva o interesse da UE por processos de integração regional reside no facto de que a sua afirmação como bloco económico “promoveu um ideal de integração no interior das instituições comunitárias”; e, ao mesmo tempo, é do entendimento da União que “a integração de parceiros externos facilitaria a interacção, dando às relações destes com a UE um carácter inter-regional” (Saraiva, 2004: 10).

Por seu lado, o MERCOSUL pode encarar esta relação inter-blocos como uma possibilidade de reforçar não apenas os seus postulados democráticos e de defesa dos direitos humanos, que partilha com a UE, mas também, por via da interacção económica e comercial encontrar um poder concorrente à pressão exógena que os EUA tradicionalmente exercem sobre a região.

No seguimento destas conspexões, podemos indicar que o primeiro contacto no plano bilateral entre as duas OI teve início com o Acordo de Cooperação Interinstitucional<sup>265</sup> de 1992. Através deste procurou-se estimular a interacção entre as duas regiões, pela cooperação “mais estreita possível” entre a Comissão e o Grupo Mercado Comum (GMC)<sup>266</sup>. Segundo o artigo 2.º do presente acordo, pretendia-se abranger a cooperação aos seguintes domínios: intercâmbio de informações, formação de pessoal, assistência técnica e apoio institucional. Ou seja, predominava o apoio técnico e o diálogo a nível institucional sem afirmação de uma componente comercial.

---

<sup>265</sup> Cf.: Acordo de Cooperação Interinstitucional Entre a Comunidade Europeia e o Mercado Comum Do Sul (Mercosul). [Online]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-cooperacao-interinstitucional-entre-a-comunidade-europeia-e-o-mercado-comum-do-sul-mercosul/>. [Acedido em: 20 de Abril de 2016].

<sup>266</sup> O Grupo Mercado Comum figura como o órgão executivo coordenado por Ministros das Relações Exteriores. É da sua competência, entre outras prerrogativas, propor projectos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum, negociar sob mandato do Conselho do Mercado Comum acordos internacionais (Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I, Secção II, artigos 10 a 15).

Todavia, de acordo com a visão de Miriam Saraiva: “em 1995 a União Europeia assinou o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação com os países do Mercosul, que comportava a liberalização comercial, investimentos, cooperação económica e um diálogo político. O Acordo previa negociações para a assinatura posterior de um novo acordo de associação inter-regional” (Idem, 2004: 2).

Desta feita, podemos considerar que na génese deste entendimento bilateral, segundo Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos: “o peso das relações comerciais que conduziam a que a UE<sup>267</sup> se apresentasse como o principal parceiro económico do MERCOSUL e a oportunidade que os diálogos políticos representavam na estratégia da UE, no âmbito do seu *soft power*, para a promoção de espaços de comércio regional e valores democráticos conduziram à assinatura do Acordo Marco Inter-regional de Cooperação/Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação de 1995 (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 10).

Numa breve análise ao Acordo-Quadro<sup>268</sup> de 1995 é possível destacar, em concordância com o seu artigo 2.º n.º 1 e 2, os seguintes objectivos: “a preparação das condições para a criação de uma Associação Inter-Regional”; e para assegurar o cumprimento do mesmo define o escopo como sendo “os domínios comercial, económico e de cooperação para a integração”, que abrangiam áreas como “a aduaneira, empresarial, energia, investimento, entre outras e apoios ao processo de integração no MERCOSUL” (Idem, 2016).

No seguimento dos diálogos entre estas duas OI, de acordo com a Declaração do Rio de Janeiro<sup>269</sup>, de 1999, as partes decidiram estabelecer “uma parceria estratégica bi-regional”, ou acordo de associação bi-regional, onde são destacados vários domínios, sendo os nucleares: o político, o económico e o cultural (Comissão Europeia, 1999). Ainda assim, a Comissão Europeia deixa expresso no seu Documento de Estratégia Regional 2007-2013 que “o nosso principal objectivo consiste assim em continuar a prestar assistência ao MERCOSUL para que esta organização possa progredir para um nível mais

---

<sup>267</sup> Para uma investigação mais aprofundada sobre esta matéria, ver: Cf.: *Comissão Europeia - Trade b.* [Online]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>. [Acedido em 20 de Abril de 2016].

<sup>268</sup> Cf.: Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação Entre a Comunidade Europeia e os Seus Estados-Membros e o Mercosul e os Seus Estados-Partes. [Online] Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/>. [Acedido em 20 de Abril de 2016].

<sup>269</sup> Cf.: Declaração do Rio de Janeiro de 20 de Junho de 1999. [Online]. Disponível em: [https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/web/documentos/ue/2009/2009\\_declaracao\\_rio\\_1999.pdf](https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/web/documentos/ue/2009/2009_declaracao_rio_1999.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].



elevado de integração política e económica<sup>270</sup>”. Definindo como principal prioridade a assistência institucional ao MERCOSUL deixa antever, por parte das instituições da União, que o enfoque não é o plano comercial ou, por outras palavras, a conclusão de um acordo definitivo que estabeleça finalmente uma associação bi-regional. Os factores que limitam a concretização das negociações são muitos e variados e serão explorados mais à frente neste trabalho.

Em virtude do que foi sustentado ao longo deste subcapítulo, podemos afirmar que “este processo de negociação<sup>271</sup> conheceu várias fases desde o seu início, passando por momentos mais entusiastas a outros de maior desencanto, tendo sido oficialmente relançadas as negociações em 2010 para procurar encerrar a parceria estratégica. Todavia, sem grandes resultados práticos” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 10-11).

Por fim, para melhor se perceber o alcance futuro das relações políticas entre os dois blocos regionais, importa-nos relevar os desafios actuais que neste plano se impõem. Desde logo, uma análise atenta ao que tem sucedido no âmbito do processo de integração no Cone Sul revela-nos uma ausência de aprofundamento institucional<sup>272</sup> e insistência em velhas rivalidades que minam a credibilidade do MERCOSUL quanto à possibilidade de se assumir como um verdadeiro bloco político e económico. Estas constantes crises, a que se juntarão problemas económicos – abaixo elencados – têm um efeito dissuasor nas pretensões da UE em consolidar uma parceria estratégica bi-regional.

Desta feita, no contexto de uma UE enfraquecida do ponto de vista económico e financeiro pelas sucessivas crises que tem vivido, esta acabou por fazer recair o ónus da solução dos seus problemas numa fórmula consubstanciada em parcerias estratégicas preferenciais com Estados que perfilam economias desenvolvidas, sendo este um novo impulso na cooperação Norte-Norte. De acordo com a visão de Messerlin: “a UE adoptou

---

<sup>270</sup> Cf.: MERCOSUL – Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013. [Online] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf). [Acedido em: 20 de Março de 2016]., pp. 25.

<sup>271</sup> De forma a ser possível consultar a síntese das negociações entre UE-MERCOSUL no âmbito do acordo regional ver: Cf.: Foreign Trade Information System - MERCOSUR-European Union. [Online]. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp). [Acedido em 20 de Abril de 2016].

<sup>272</sup> Um factor relevante para o aprofundamento do MERCOSUL reside na problemática da transposição de normas provenientes dos órgãos da OI para a esfera jurídica interna dos Estados-Membros, conforme nos faz notar a Comissão Europeia: “embora as normas adoptadas pelos órgãos de tomada de decisões do MERCOSUL sejam obrigatórias para os países membros, não impõem directamente direitos e obrigações às pessoas singulares e colectivas residentes na área do MERCOSUL. Tal deve-se ao facto de a grande maioria dos actos jurídicos adoptados pelos órgãos do MERCOSUL, com excepção dos que regulam as organizações e operações do MERCOSUL, ter de ser transposta ou incorporada na legislação nacional de cada país segundo o procedimento correspondente”. Cf.: MERCOSUL – Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013. [Online] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf). [Acedido em: 20 de Março de 2016]., pp. 17.

uma nova dinâmica, favorável a PTAs [*Preferential Trade Agreements*] com grandes parceiros; nesse contexto, foram lançadas negociações com o Japão e, logo em seguida, com os Estados Unidos” (Messerlin, 2013).

A *nuance* preferencial que se tem registado nos últimos anos na estratégia comercial da União, mais concretamente no seio do *Bilateralismo Novo* que temos vindo a afirmar, pode revelar uma certa retracção relativamente ao projecto de um acordo de associação bi-regional. Todavia, esta nova postura da UE pode deixar antever uma janela de oportunidade, na mesma senda bilateral, mas através do Estado-*Ilha de Poder Global*, que desempenha funções de polo director no seio de um bloco regional (Loureiro dos Santos, 2009; Mariano & Ramanzini Júnior, 2012; Messerlin, 2013).

No caso concreto supramencionado referimo-nos ao Brasil. E no que concerne à sua influência a nível de integração regional, impõem-se a conspexção de Mariano e Ramanzini Júnior, onde temos a oportunidade de verificar que “o Mercosul possível é o Mercosul que é compatível com a política externa brasileira” (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012: 31). Assim, um maior entendimento nos âmbitos político e económico entre os blocos UE e MERCOSUL só será uma realidade se, para o efeito, se verificarem algumas mudanças na orientação da política brasileira, tanto no plano exógeno como endógeno, apostando num maior aprofundamento da OI, ao invés do alargamento e, reverter, em boa medida, o teor de políticas proteccionistas. Contudo, de forma a contribuímos para uma visão mais alargada do papel do Brasil em todo este processo, debruçar-nos-emos de forma mais profunda sobre esta problemática mais à frente nesta investigação.

Por ora, importa-nos abordar a percepção que existe do lado sul-americano em relação aos intentos europeus relativamente à possibilidade de um acordo de associação bi-regional. Na conspexção de Miriam Saraiva, a *Europa* no início dos anos 90 demonstrou um grande entusiasmo pelo “Novo Regionalismo”<sup>273</sup> que se vinha fazendo sentir um pouco por todo o globo, com destaque para a América do Sul. Contudo, vários foram os motivos que contribuíram para que o entusiasmo inicial da UE em relação ao projecto de integração sul-americano esmorecesse. Desde logo, as constantes querelas políticas que se verificaram no seio do MERCOSUL, onde os seus Estados-Membros se têm revelado incapazes de cumprirem as metas por si delineadas para a composição de uma união aduaneira que

---

<sup>273</sup> Cf.: Giordano, Paolo, 2003. The External Dimensions of MERCOSUR: Prospects of North-South Integration with the European Union. *Inter-American Development Bank: Integration and Regional Programs Department*, Janeiro: pp. 1-33.

viesses a consubstanciar um mercado comum. Ao mesmo tempo, segundo a autora supramencionada, pese embora a UE se tenha afirmado como o principal dador e parceiro económico no âmbito das importações, relativamente ao Cone Sul, na prática “essa cooperação era reduzida em comparação com a cooperação com países do continente europeu, do Oriente Médio e dos países ACP (África, Caribe e Pacífico)” (Saraiva, 2004). Isto reflecte as prioridades elencadas pela União que traduzem a preferência pela contiguidade geográfica e potencial dos mercados de Leste; os tradicionais interesses geoeconómicos e geopolíticos que se têm verificado no Médio e Próximo Oriente e, de forma igualmente relevante, as sucessivas aproximações a países de influência secular colonial em África (fonte de riquezas e matérias-primas) e a importantes mercados no Pacífico.

Todavia, Saraiva ainda procura fazer-nos reflectir sobre a própria busca pela segurança que alterou o paradigma de cooperação da UE e, ulteriormente, a sua *acção externa*: “o atentado de 11 de Setembro trouxe mudanças no cenário internacional, onde o combate ao terrorismo passou a ocupar um lugar central. Nesse processo, a América Latina perdeu importância nas preocupações estratégicas dos Estados Unidos, e também da UE” (Idem, 2004). Ou seja, o que a supracitada autora nos pretende transmitir é que em virtude do aparecimento de vários fenómenos ligados ao terrorismo, muitas vezes acicutados por visões radicais religiosas, acontecimentos e acções essas que nesta última década e meia têm tido um foco acentuado junto às fronteiras de segurança da UE e que, até ao momento, por via dos conflitos no Magreb e Maxerreque islâmicos, bem como as crises migratórias daí sucedâneas, contribuiram para que os diálogos políticos e a manifestação do *soft power* europeu tivesse vindo a atribuir precedência a outras regiões do globo que não a América do Sul.

Por fim, uma análise às posições assumidas pelo lado sul-americano, num contexto que pode ajudar a definir o que podem vir a significar os trilhos que o *Bilateralismo Novo* poderá vir a seguir, diz respeito concretamente ao papel que o Brasil assume como *Ilha de Poder Global*, de acordo com a visão estrita de Loureiro dos Santos, e segundo a conspeção de Mariano de Ramanzini Júnior no sentido da necessidade de convergência entre a PE desta potência do Cone Sul e o processo de integração regional do MERCOSUL, bem como as limitações que este apresenta a vários níveis.

Assim sendo, em concordância com o parágrafo anterior, e segundo Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos: “o Brasil, como grande animador do bloco e, em razão da sua presença económica e capacidade de projecção política, tem vindo a procurar

alternativas no âmbito da sua política externa ao processo de integração regional” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016).

Desta feita, é possível apontar o facto de que “Brasília possui uma história de valorização de políticas bilaterais com aproximações aos EUA, de forma a adquirir uma posição de destaque no contexto sub-regional, e a outros países de outros blocos regionais, com o prospecto de contrabalançar o poderio e influência norte-americana e a competição argentina (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016 *apud* Souto, 2005; Souto Maior, 2004; Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

Assim, em virtude dos argumentos aqui relevados, é possível perceber não apenas a relação de influência que o governo brasileiro exerce sobre o projecto de construção regional, como se torna perceptível que a delonga no cumprimento das metas estabelecidas no Tratado de Assunção e sucessivos Protocolos Complementares, que em nada contribuem para a concretização de um verdadeiro mercado comum no Cone Sul, vêm permitir, também em consequência da constante mutabilidade dos postulados que norteiam as RI, um recuperar de doutrinas mais apologistas da liberdade de acção individual dos Estados conforme assistimos na conspécção de Mariano e Ramanzini Júnior, onde a autonomia se sobrepõem ao desenvolvimento – este sendo igualmente prioritário não é uma característica objectiva, variando conforme o contexto interno e exógeno e as políticas delineadas – (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012), fazendo com que se recupere, permanentemente, no seio das comunidades epistémicas brasileiras, a velha dicotomia bilateralismo-multilateralismo.

#### **4.1.4.1. AS RELAÇÕES COMERCIAIS UE-MERCOSUL: RAZÕES DE APROXIMAÇÃO E AFASTAMENTO**

Uma vez procedida a análise ao estado da arte das relações políticas e institucionais entre a UE e o MERCOSUL no sentido de se conseguir alcançar um acordo de associação bi-regional, que se consubstanciaria no expoente máximo do *Bilateralismo Novo* enquanto forma de relacionamento preferencial entre duas OI, procuraremos com este subcapítulo abordar a importância das relações comerciais entre ambos os blocos regionais para aferir a possibilidade de concretização do supramencionado acordo, e ao mesmo tempo, averiguar se estas têm constituído um factor de aproximação ou de afastamento no âmbito das relações entre as duas OI referidas.

No prospecto das relações exógenas de uma unidade política, é comum escutarem-se argumentos de teorias idealistas e funcionalistas consubstanciados no poder das redes de interligação humanas que originam interdependências e aproximam povos e, por consequência, as próprias unidades políticas. Contudo, se nos fixarmos em visões mais realistas, estas apontar-nos-ão o interesse nacional, o *payoff*, a racionalidade das escolhas como caminho e sustentáculo de um qualquer acordo entre partes.

Desta feita, no caso concreto de análise das aproximações entre estas duas regiões, pode percepcionar-se a relevância das relações económicas como argamassa, como linha directora para a concretização de uma ZLC transatlântica, que torne possível afirmar uma nova dinâmica nas relações Norte-Sul, bem como a confirmação do *Bilateralismo Novo*.

Assim, se nos debruçarmos sobre dados da Comissão Europeia e *Eurostat*, podemos verificar que o MERCOSUL, em virtude das suas relações comerciais com a UE, conseguiu assegurar um total de trocas comerciais que se traduziram em 94,586 Milhões de Euros relativamente às trocas comerciais no ano de 2015 entre UE e MERCOSUL, o que se consubstancia em 2,7% da totalidade das suas relações comerciais da União, no ano de 2015<sup>274</sup>.

Por outro lado, uma análise ao impacto das relações comerciais entre estes dois blocos demonstra que a UE é apresentada como o principal exportador para este grupo regional sul-americano (21,5%) e o segundo maior importador (16,7%), apenas precedida pela China (17,2%), com um impacto total de 19,1% no volume de trocas, enquanto o MERCOSUL representa o oitavo parceiro comercial da União<sup>275</sup>.

Já no que concerne à diversidade de produtos comercializados, do lado do MERCOSUL os bens mais importados a partir da União reportam para maquinarias e equipamento de transporte (45,1%) e químicos e produtos relacionados (25,9%). Já os bens mais exportados para o bloco regional europeu referem-se a produtos de alimentação e animais vivos (36,7%) e matérias-primas que somadas aos combustíveis perfazem um total de 32,9% do global das exportações para a UE<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> Devemos esclarecer que, para efeitos desta investigação sobre as relações económicas entre a UE e o MERCOSUL, excluímos do total do comércio destas OI as trocas comerciais realizadas internamente entre os Estados-Membros de ambas.

<sup>275</sup> Cf.: *MERCOSUR –Trade Statistics*, Brussels: European Commission. [Online] Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].

<sup>276</sup> Idem.

Por último, devemos relevar que apenas em 2012 é que a UE conseguiu inverter a os indicadores negativos da sua balança comercial com o MERCOSUL<sup>277</sup>, tendo por base o período 2004-2014.

Contudo, pese embora a importância das históricas relações comerciais entre estes dois blocos – que no fundo vêm demonstrar o passado de interligação cultural entre as partes, em virtude de colonização portuguesa e espanhola, além de sucessivas vagas de emigração provenientes do velho continente – existem vários factores que, sucessivamente, condicionam a conclusão de um acordo de associação bi-regional.

Em virtude do que foi referido no parágrafo anterior, procederemos à sua explicação, dividindo-a em factores endógenos e exógenos que condicionam a acção de ambas as OI.

Pelo lado do MERCOSUL, conforme tivemos a oportunidade de constatar através da conspécção de Afonso Lopes (2013) supramencionada, o MERCOSUL nunca conseguiu finalizar uma união aduaneira, sendo epitetado pelo autor de “união aduaneira imperfeita”. Desta feita, por via da não concretização de uma Pauta Externa Comum (PEC), sujeita a várias excepções, e de outros problemas limitadores das trocas comerciais, a Comissão Europeia avança com o seguinte: “os obstáculos não pautais continuam a dificultar o comércio intra-MERCOSUL e a criar atritos entre os países membros. A união aduaneira não está concluída: não há uma política comum em matéria de comércio externo nem uma livre circulação completa de produtos importados<sup>278</sup>”, que, por conseguinte, impede a formação de um mercado comum.

Assim sendo, a visão da Comissão Europeia parece dar cobertura às afirmações de Stefan Schirm que, à razão das dificuldades demonstradas pelos Estados-Membros do MERCOSUL em fazerem cumprir os objectivos de Assunção e Protocolos Anexos, vem defender a necessidade de “harmonização da política económica dos membros em áreas como comércio externo, agricultura, indústria, capital, política fiscal, política monetária”, entre outras (Schirm, 2002: 104), que permitam desenvolver o comércio no seio da OI e, ulteriormente, pela convergência destas políticas macroeconómicas, adquirir um melhor desempenho no comércio mundial.

Mais, regressando à perspectiva da Comissão Europeia, que os esforços verificados ao longo de duas décadas não se têm sido suficientes para garantir estabilidade e progresso

---

<sup>277</sup> Ibidem.

<sup>278</sup> Cf.: MERCOSUL – Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013. [Online] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf). [Acedido em: 20 de Março de 2016]., pp. 18.

a nível institucional no seio do MERCOSUL que o transforme numa potência económica no plano regional, capaz de se vir a munir da mesma importância que a UE neste plano. Assim, “o processo de integração económica está longe de estar completado e os litígios em matéria de comércio são endémicos, para não mencionar as assimetrias demográficas, industriais e económicas do bloco. A título de exemplo, alguns países adoptaram unilateralmente diversas medidas comerciais, sem consulta prévia dos outros membros, o que suscitou um sentimento de desilusão no bloco, apesar das afinidades entre os partidos da esquerda moderada no poder em três dos quatro [hoje cinco] Estados do MERCOSUL<sup>279</sup>”.

Por via do parágrafo anterior, devemos acrescentar que às sucessivas práticas de políticas proteccionistas, que limitam o crescimento do comércio intra-MERCOSUL, bem como se apresentam como factor inibidor do comércio extra-regional do bloco, juntamos “o facto de o Brasil representar a maior economia da OI, que é por si revelador de grandes assimetrias entre os Estados-Membros, com uma estrutura voltada para o comércio global” que, lhe permite encarar bilateralmente o comércio internacional. Os argumentos invocados acabam por representar sérios desafios que comprometem a eficácia do próprio MERCOSUL, enquanto OI agregadora de interesses regionais, e como potencial actor de grande relevo no palco internacional (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016).

Por último, iremos apontar o que, do nosso ponto vista, representa a questão essencial, o âmago das dissidências entre a UE e o MERCOSUL no plano económico: a falta de consenso em relação aos bens, serviços, desarmes pautais e levantamento de medidas não pautais, que devem constar do acordo de associação bi-regional e que, no fundo, espelha o que Francisco Assis (2015) referiu como sendo o falhanço da política multilateral no seio da OMC, consubstanciada no malogrado *Doha Round*, e que, por sua vez, deixaria antever um recuperar do bilateralismo, consagrado nesta investigação como *Bilateralismo Novo*.

Tendo por base as afirmações levantadas no parágrafo supramencionado, Souto Maior, descrevendo a história da liberalização da economia mundial pós-II GM refere-nos que a construção ocidental, impulsionada pelos EUA no âmbito do comércio global, acolheu posições divergentes consoante tratávamos de países desenvolvidos ou países em desenvolvimento. Os primeiros procuravam a abertura dos segundos ao comércio

---

<sup>279</sup> MERCOSUL – Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013. [Online] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf). [Acedido em: 20 de Março de 2016]., pp. 7.

internacional, beneficiando das vantagens comparativas que as suas economias industrializadas lhes concediam face estruturas produtivas baseadas no sector primário, o que agravava o fosso de riqueza no que respeitava às relações Norte-Sul. Todavia, “em certo sentido, [nos últimos anos] houvera, assim, uma inversão de posições, com os países pobres defendendo velhas noções de livre acesso aos mercados, especialmente os dos países ricos, enquanto estes se entregavam ao chamado «novo proteccionismo», essencialmente selectivo” (Souto Maior, 2004: 178).

A problemática apresentada por Souto Maior é o *axis mundis* da dificuldade em concretizar uma associação bi-regional entre a UE e o MERCOSUL que configure uma ZLC. Ou seja, a falta de consenso entre as partes em relação ao conjunto de bens e serviços que, conforme nos apontam Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos, “devem constar de um acordo de livre comércio: no caso sul-americano exporta-se essencialmente para a Europa produtos agrícolas e de origem animal o que danifica o controverso sector primário dos membros da UE sem a revisão da Política Agrícola Comum (PAC)” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 13).

Desta feita, o exemplo que melhor ilustra a perspectiva acima apresentada é o facto de a França, juntamente com mais 12 países da União Europeia (Polónia, Áustria, Grécia, Irlanda, Hungria, Roménia, Lituânia, Estónia, Letónia, Chipre, Eslovénia e Luxemburgo), procurarem bloquear o acordo de livre comércio com o MERCOSUL, sob os argumentos de que tal tratado afectaria produtos e sectores sensíveis, além de que “seria considerada uma “provocação” pelos agricultores europeus”. Mais, refere a mesma fonte “o objectivo de Paris não é só retardar a troca de ofertas, mas também excluir os contingentes tarifários no sector agrícola, em que os países sul-americanos são mais competitivos”<sup>280</sup>. Tais posições do lado europeu são o demonstrativo das sérias limitações que a *acção externa* da UE revela, muito condicionada pelos interesses nacionais, em boa mediada das grandes potências que dela fazem parte; por outro lado, a UE, por via da sua PAC e da política de concessão de subsídios a sectores críticos como o primário, demonstra, por oposição à perspectiva de Mario Telò, que não se configura como uma forma de regionalismo tão aberto como comumente se pretende defender no seio da comunidade científica e no âmbito da retórica política.

---

<sup>280</sup> Cf.: Pérez, Claudi; González, Miguel, 2016. França tenta barrar acordo comercial entre União Europeia e o Mercosul. In: *El País* [Online]. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/25/internacional/1461597521\\_725644.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/25/internacional/1461597521_725644.html). [Acedido em 30 de Abril de 2016].



No seguimento parágrafo anterior, se do lado sul-americano se pretende colocar no mercado europeu bens do sector primário, do lado da União “pretende-se uma maior penetração no sector de serviços, com destaque para as telecomunicações, o que esbarra nos interesses dos países do Cone Sul. Este desencontro de interesses, que no fundo traduz a falta de consenso do *Doha Round*, promete dificultar a conclusão de qualquer acordo” (Idem, 2016: 14).

Em virtude de tudo o que foi mencionado no âmbito das relações UE-MERCOSUL, em particular o que incide sobre as dificuldades em concluir o acordo de associação bi-regional, torna-se importante relevar que, de acordo com o Documento de Estratégia Regional: 2007-2013 da Comissão Europeia, as prioridades da UE em relação ao MERCOSUL para o mesmo período não foram além do: “apoio à institucionalização do Mercosul”; “apoio ao aprofundamento do Mercosul e à aplicação do futuro acordo de associação UE-Mercosul”; “reforço da participação da sociedade civil, conhecimento do processo de integração regional, compreensão e visibilidade recíprocas<sup>281</sup>”.

Assim, como nos foi possível verificar, o *Bilateralismo Novo* enquanto abordagem que remete para os contactos bilaterais preferenciais entre OI, apresentando-se como uma novidade através do estudo de caso conduzido neste trabalho, a saber: o possível acordo de associação bi-regional UE-MERCOSUL, comporta na sua essência muitos dos postulados do bilateralismo *antigo* ou tradicional que se caracteriza pelas relações Estado a Estado. Ou seja, conforme afirmámos no Capítulo I da nossa investigação, o bilateralismo é a forma de contacto internacional que melhor prefigura um modelo de tentativa de maximização dos interesses de uma unidade política - uma vez que apenas são consideradas vontades dos dois actores -, ao contrário dos ganhos relativos que são expectáveis no âmbito da cooperação multilateral e que subjazem a *reciprocidade difusa* sustentada por Keohane. Assim, encontrando-nos sob o domínio da cooperação entre OI e atendendo ao facto que nenhuma delas dispõe de uma verdadeira *Política Externa*, mas sim de uma *acção externa*, os interesses que são considerados ultrapassam a própria vontade das instituições, correspondendo ao somatório de interesses dos Estados que as compõem. Desta feita, mesmo atendendo ao facto de as OI poderem representar, de acordo com perspectivas mais idealistas das Teorias das RI, fenómenos limitadores da anarquia internacional e da auto-ajuda que caracterizam o SI, exibindo a possibilidade de actuarem enquanto entidades que se apresentam entre os Estados e o próprio SI, as relações entre estas encontram-se muitas

---

<sup>281</sup> Cf.: MERCOSUL – Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013. [Online] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf). [Acedido em: 20 de Março de 2016]., pp. 30-44.

vezes condicionadas pelos mesmos postulados que fazem divergir os Estados: os interesses.

#### **4.1.4.2. UM NOVO OLHAR SOBRE O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO BI-REGIONAL UE-MERCOSUL: AS RELAÇÕES UE-BRASIL**

Após termos verificados as dificuldades inerentes ao estabelecimento de um o acordo de associação bi-regional entre a União e o MERCOSUL, procuraremos analisar no presente subcapítulo o prospecto das relações UE-Brasil, no âmbito da abordagem *Bilateralismo Novo*, de forma a procurar entender se estas podem, de alguma forma, figurar como alternativa viável à associação bi-regional UE-MERCOSUL. Todavia, convém referenciar que as relações entre blocos regionais configuram um facto particular no escopo do *Bilateralismo Novo*, pois pressupõem uma realidade interactiva entre formas de organização política e económica, socialmente elaboradas segundo perspectivas construtivistas, que extravasam o domínio do paradigma das RI centrado exclusivamente no Estado enquanto actor privilegiado. Desta feita, as relações entre OI, tendo por base o caso específico que tem vindo a ser tratado ao longo deste capítulo, não podem ser substituídas por relações OI-Estado terceiro. Contudo, os contactos internacionais realizados sob a fórmula OI-Estado terceiro podem, por sua vez, significar apenas uma nova realidade no espectro de relações preferenciais sob ponto de vista económico – como os casos específicos UE-EUA ou UE-Japão – ou, por outro lado, apresentarem-se como uma antecâmara para um movimento de aproximação OI-OI, como de resto passaremos a averiguar no caso do relacionamento UE-Brasil.

Assim, o interesse dos povos europeus pelo Brasil verifica-se ainda perante a colonização portuguesa. Bastará recordar as palavras de Soares Martinez no que respeita à importância atribuída pela Inglaterra, França e Holanda em relação às riquezas e mercados da América do Sul, nomeadamente às da *ilha de Vera Cruz* (Martinez, 2010: 214-216). Desta feita, conforme afirmam Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos: “as permutas económicas têm sido o grande elo de ligação entre as duas margens do Atlântico num contexto de cooperação Norte-Sul” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 15).

Com base na relevância das históricas relações económicas entre o Brasil e os países que hoje compõem a UE, somando-lhe dados da Comissão Europeia e *Eurostat*, é

possível constar que o primeiro representa o décimo parceiro a nível global da segunda, com uma percentagem global de 2,0% face aos 2,7% do MERCOSUL. O mesmo é dizer que no ano de 2015, o Brasil representou mais de 70% do comércio da União com o seu congénere sul-americano<sup>282</sup>.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia e *Eurostat*<sup>283</sup>, é-nos igualmente possível verificar que o Brasil apresenta uma estrutura comercial muito semelhante à do espaço MERCOSUL, isto é, configura o mesmo tipo de produtos importados e exportados para a União, sendo esta “o maior parceiro económico do Brasil com cerca de 19,6% do volume comercial deste país. Os sectores mais valorizados pela exportação brasileira para a Europa são o primário (68,5%) – agricultura (sendo que a este nível representa o maior parceiro europeu) e matérias-primas – e secundário (27,1%) - que vão desde maquinaria a equipamento de transporte a um leque mais alargado de bens manufacturados” (Idem, 2016: 16).

Mais se pode registar, de acordo com a Comissão Europeia, que “as exportações da UE para o Brasil consistem principalmente em produtos manufacturados [87,4%], como máquinas, equipamento de transporte e produtos químicos. Em termos de comércio de bens, a UE possui um défice comercial global histórico com o Brasil; A UE é o maior investidor estrangeiro no Brasil, com investimentos em vários sectores da economia brasileira<sup>284</sup>”.

Contudo, as similitudes entre o Brasil e o MERCOSUL não se limitam ao tipo de produtos importados e exportados nas relações comerciais com a UE. Da mesma forma que o proteccionismo económico da União, no que respeita ao sector primário dos seus Estados-Membros, representa um entrave à evolução comercial com o MERCOSUL - em virtude das práticas subsidiárias -, o mesmo problema se coloca na relação europeia com o Brasil, sendo que este país exporta para solo europeu, em grande medida, produtos agrícolas. Todavia, uma maior aposta brasileira na especialização e competitividade da sua variada indústria, além da importância objectiva de categorias como materiais brutos não-comestíveis, excepto combustíveis (30,5% das importações) podem significar uma janela de oportunidade para uma cooperação mais aprofundada, em especial se nos referirmos a

---

<sup>282</sup> Cf.: MERCOSUR –Trade Statistics, Brussels: European Commission. [Online] Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].

<sup>283</sup> Brazil –Trade Statistics, Brussels: European Commission. [Online] Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].

<sup>284</sup> Cf.: *Comissão Europeia - Trade a.* [Online] Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/>. [Acedido em: 20 de Abril de 2016].

trocas no sector manufacturado, procurando ultrapassar a problemática das relações comerciais assimétricas.

Por último, no que concerne à problemática estritamente económica, importa-nos enumerar o historial das relações contemporâneas entre a UE e o Brasil. Conforme nos destacam Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos, o actual quadro de ligações comerciais entre a União e aquele país da América do Sul prossegue na seguinte ordem: “acordo Acordo-Quadro de Cooperação CE-Brasil (1992), que lança as bases para uma cooperação alargada em várias áreas entre as partes; o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995), acima citado; o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004); e após a I Cimeira UE-Brasil em Lisboa (2007) procurou-se desenvolver mais esta parceria através dos Planos de Acção Conjunta Plurianual (2008-2011 e 2012-2014), que deixa antever parcerias em várias áreas como o comércio, o multilateralismo, a energia e o aprofundamento das relações com o MERCOSUL” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 16).

Evoluindo da problemática económica para a política, impõe-se perceber de que forma é o Brasil se procura posicionar externamente e se, desta feita, pode existir uma relação directa entre as coordenadas da PE brasileira, o desenvolvimento do MERCOSUL enquanto unidade política e a conseqüente aproximação à UE.

Conforme temos vindo a afirmar, o Brasil, classificado de *Ilha de Poder Global*, funciona como Estado director do processo de integração regional no Cone Sul, sendo que, segundo Mariano e Ramanzini Júnior, os elementos que caracterizam a sua PE – “autonomia e desenvolvimento” – “limitam a amplitude do Mercosul”. Este constrangimento não se verifica apenas no âmbito da putativa evolução da integração regional em direcção ao supranacionalismo, mas também no que respeita à capacidade de Brasília em preservar margem de manobra externa. Isto é, apesar da co-relação entre os vectores autonomia e desenvolvimento, o primeiro é considerado como conceito “essencial ou fundamental”, acabando por secundarizar o outro vector à razão deste não configurar uma categoria objectiva, dependendo do contexto interno e exógeno em que o poder executivo se insere (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

Assim, ao somar-se o papel retractor do Brasil em relação ao aprofundamento do MERCOSUL à dificuldade deste último em atingir os objectivos que lhe foram consignados pelo Tratado de Assunção e Protocolos Anexos, por via de vários problemas a nível político, económico e institucional, fazem com que o debate entre a opção por uma abordagem mais multilateral ou a diversificação bilateral se mantenha como um debate

endémico no seio das comunidades epistémicas brasileiras (Souto Maior, 2004; Souto, 2005; Mariano & Ramanzini Júnior, 2012).

A dar corpo ao debate mencionado no parágrafo anterior encontra-se, como referem Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos, a estratégia de equilíbrios de poder conduzida pelas autoridades brasileiras e que encontra sustentáculo a dois níveis: o regional e o mundial (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016).

No primeiro caso, destaque-se o facto de o Brasil procurar no poder norte-americano uma forma de dirimir as pressões dos seus rivais directos, como a Argentina e a Venezuela, no plano sub-regional, de resto em concordância com teorias que configuram uma hierarquia subsistémica, no que se traduz a jusante numa opção da pequena, média ou grande potência em alinharem com a potência “hegemónica benevolente”. Ou ainda, como também tem sido prática brasileira, por força da sua capacidade de projecção exógena, criar fóruns como a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) “que embora possua um revestimento regional, [...] surge como um projecto explicitamente brasileiro, já que o país também busca neutralizar a influência de Chavez e afirmar-se como porta-voz da região” (Franzoi Dri, 2016).

Todavia, de acordo com Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos: “o problema desta estratégia reside na hipótese de um alinhamento excessivo pela conduta e posições norte-americanas acabar por significar um factor limitador a jusante da premissa de autonomia da PE brasileira” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016: 19). E é no sentido de dirimir os efeitos da sua conduta de alinhamento regional com os EUA que o Brasil faz assentar, em boa medida, o seu nível de estratégia mundial.

Desta feita, de acordo com Souto Maior, o Brasil necessita de diversificar os seus contactos internacionais com Estados de outras regiões como a China e a Índia ou, preferencialmente, uma “aliança competitiva” com a UE, por forma a contrariar a influência norte-americana sobre Brasília e permitir a esta preservar a sua autonomia (Souto Maior, 2004: 188-189).

Assim, conforme temos vindo a demonstrar, existem pontos de contacto na PE brasileira que podem facilitar uma aproximação à UE e, neste contexto, possibilitar a afirmação do *Bilateralismo Novo*. Primeiro, pela dinâmica OI-Estado terceiro, neste caso concreto o Estado director do processo de integração regional, que pode configurar uma parceria estratégica, não apenas no plano económico, mas sobre tudo no domínio político.

De acordo com o que referimos anteriormente, a importância dos diálogos políticos e promoção de valores como os direitos humanos, democracia e economia de mercado, que

subjazem o *soft power* europeu, encontram terreno fértil na necessidade de projecção brasileira. Como defendem Prado, Barbosa, Dias, Pontes, Tavares e Santos: as premissas económicas são muito relevantes no plano da política internacional, o que pode induzir a que o Brasil alinhe com potências revisionistas como a RPC, mas “por muito relevo que Pequim possa assumir nas suas relações bilaterais com Brasília, é em Bruxelas que esta encontra o bloco onde reside o seu maior parceiro comercial” (Prado; Barbosa; Dias; Pontes; Tavares & Santos, 2016) e, acrescente-se, um espelho no âmbito da promoção dos valores e directrizes mencionadas neste parágrafo.

Em segundo lugar, como pudemos constatar, o processo de integração no Cone Sul será, de acordo com Mariano e Ramanzini Júnior, o que for compatível com o interesse do Brasil que, segundo os mesmos, se situa mais numa vertente expansionista do que no modalidade de aprofundamento (Mariano & Ramanzini Júnior, 2012). Tal significa que existirá uma dificuldade na concretização de um relacionamento mais aprofundado entre OI, no que se poderia considerar uma associação bi-regional entre a UE e o MERCOSUL, sendo esta uma outra vertente do *Bilateralismo Novo*.

Contudo, tal não significa que esteja completamente colocada de parte esta abordagem. Os Estados da região da América do Sul continuarão a ter necessidade de se servir do MERCOSUL como contrapeso ao poderio norte-americano e à sua influência no continente sob a égide do projecto ALCA. Mais, hoje como no passado, segundo Stefan Schirm, as pressões emanadas dos mercados globais, fruto das dinâmicas da globalização, têm impellido a transformações a nível endógeno, como é disso exemplo a Argentina de Mauricio Macri, que passam por processos de liberalização económica que, ulteriormente, são transportados para um cenário mais amplo, acabando por favorecer políticas condicentes com a integração económica ou outras espécies de contactos em rede de âmbito regionalizado.

Assim sendo, ainda que tendo no Brasil a possibilidade de constituição de um aliado no plano tanto económico como político, se a UE quiser levar à vante a defesa de um mundo regionalizado, que concentre nas organizações regionais o poder de resolução dos desafios da globalização, deve ser capaz de orientar a sua *acção externa* no sentido de coordenar esta estratégia com aquela que actualmente tem ganho destaque: os acordos de preferência bilaterais, consagrando, desta feita, o *Bilateralismo Novo* em toda a sua dimensão.

## 4.2. PORTUGAL E A *DIPLOMACIA ECONÓMICA*: A PRESENÇA DOS ACORDOS BILATERAIS

Após termos procedido à análise do estudo de caso sobre o possível acordo de associação bi-regional UE-MERCOSUL, procuraremos, ao longo deste subcapítulo, abordar a relevância assumida pelo bilateralismo em Portugal durante o período que medeia 1995 e 2015, abrangendo a vigência do XIII (1995-1999) ao XIX (2011-2015) Governos Constitucionais, a respeito dos quais procederemos a uma análise aos seus entendimentos sobre a *Diplomacia Económica* e na celebração de Actos Internacionais bilaterais.

Em linha com o supramencionado no parágrafo anterior, os critérios que nos conduziram a delimitar o período de análise são os seguintes: em primeiro lugar o facto de ter sido no XIII Governo Constitucional, liderado pelo Eng.º António Guterres, em 1995, o primeiro a atribuir à *Diplomacia Económica* um *modus operandi* consubstanciado em três componentes: comunitária, multilateral e bilateral, onde para o estudo em apreço incidiremos, em particular, na vertente bilateral.

Em segundo lugar, entendermos que, sem prejuízo de já existir uma política bilateral portuguesa, a *Diplomacia Económica* veio introduzir um novo e importante impulso à acção bilateral e que se intensificou, tornando-se cada vez mais relevante à medida que as circunstâncias económicas e financeiras do país se deterioravam, residindo aqui o enfoque dado ao XIX GC (2011-2015).

Desta feita, pretendemos demonstrar que o papel do bilateralismo não só nunca deixou de ter relevância, como ainda se assumiu de forma complementar à política multilateral seguida por Portugal. Um complemento de arrogada importância, desde logo pela necessidade do Estado português de obter recursos exógenos por forma a dirimir a sua exiguidade. Deste modo, além de nos debruçarmos sobre a componente *Diplomacia Económica* e sobre o relevo a ela atribuído pelos vários GC, recorreremos à análise aos Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal durante o período que medeia 1995 e 2015 por forma a comprovarmos o nosso argumento de que o bilateralismo não esmoreceu, assim como o período de crise funcionou como catalisador para a sua expansão.

#### 4.2.1. A DIPLOMACIA ECONÓMICA COMO COMPONENTE DA DIPLOMACIA “PURA”: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Após o breve prelúdio explanado nas linhas anteriores, procuraremos focar-nos de forma sintetizada no modo como a instituição diplomática procurava exercer a sua função enquanto mecanismo de contacto pacífico do Estado e como as circunstâncias, em particular as exógenas, ocorridas a partir de finais do século XX provocaram mudanças nas prioridades de actuação desta.

Assim, atendendo a esta situação, importa-nos referenciar que sustentamos que a actividade diplomática, mais concretamente a própria Negociação Diplomática, pode actuar de acordo com as duas dimensões tratadas nesta investigação: a Bilateral – Estado a Estado – a Multilateral – que se verifica no seio das OI, em grande medida, a título de exemplo, no que respeita a acordos regulatórios, como os que podemos verificar através das rodadas do GATT/OMC.

Não obstante o supramencionado, por forma a melhor percebermos a forma como a actuação da instituição diplomática, paulatinamente, tem vindo a afirmar uma componente cada vez mais económica dos seus contactos internacionais, em particular os bilaterais, importa-nos, em primeiro lugar, ir ao encontro do que doutrinariamente se tem entendido por Diplomacia, seguindo a posição de Calvet de Magalhães. Segundo este autor, a diplomacia, no seu estado mais puro, dever ser distinguida de todos os elementos que nada têm que ver com a actividade diplomática, sendo entendida como “um instrumento da política externa, para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes”, que pode traduzir-se em contactos bilaterais ou multilaterais (Magalhães, 1996: 90 e 105-108).

Paralelamente, a actividade diplomática e consular encontra-se submetida a um conjunto de funções presentes na Convenção sobre Relações Diplomáticas<sup>285</sup> (1961) – que vigora em Portugal desde 1968 – e na Convenção sobre Relações Consulares<sup>286</sup> de 1963 – da qual Portugal faz parte desde 1972 - das quais, seguindo ainda a posição de Calvet de Magalhães, devemos destacar: as *essenciais*, ou seja, as de Representação, as de

---

<sup>285</sup> Cf.: Convenção Sobre Relações Diplomáticas, 1961. [Online] Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_16048.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_16048.pdf). [Acedido em: 20 de Maio de 2016].

<sup>286</sup> Cf.: Convenção Sobre Relações Consulares, 1963. [Online] Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_16049.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_16049.pdf). [Acedido em: 20 de Maio de 2016].



Informação e as de Negociação, e as *acessórias*, elas próprias subdivididas em funções de Promoção, de Protecção e de Extensão externa dos serviços públicos.

Desta feita, as primeiras sendo consideradas os alicerces da actividade diplomática são caracterizadas da seguinte forma: a Representação significa “representar o Estado acreditante perante o Estado acreditador” (art. 3.º *a*) da Convenção sobre Relações Diplomáticas. Contudo, em virtude da realidade internacional não podemos reduzir a representação a missões junto de um Estado. Importa sublinhar o papel representativo junto das OI, onde reside a componente multilateral da PE dos Estados.

Por seu lado, a prerrogativa de informar impõe que a missão diplomática seja capaz de fornecer informações, por meios estritamente legítimos, através de técnicos especializados nas mais diversas áreas como: militar, comercial, cultural, imprensa, economia (Magalhães, 1996: 147-149).

Acrescendo a função de Negociação, esta componente pode constituir uma actividade mundana inerente à própria função diplomática e, por esta via, se classifica de negociação informal. Ou, por outro lado, pode representar um contacto entre Estados por via de mecanismos montados com “vista a celebração de acordo, geralmente escrito, sobre um problema específico de interesse comum ou recíproco, que poderemos designar por *negociação formal*” (Idem, 1996: 153-153).

Por outro lado, no que concerne às funções *acessórias*, a Promoção define-se como “o conjunto das acções exercidas pelo agente diplomático no sentido de criar ou incrementar certo tipo de relações entre o Estado acreditante e o Estado receptor. A *promoção* pressupõe, por conseguinte a *iniciativa* e a *impulsão*”. É através da Promoção que se concede “maior vida aos outros elementos da actividade diplomática procurando desenvolver as relações entre Estados em todos seus aspectos”, dos quais destacamos, particularmente para o nosso caso de estudo, as relações económicas. Desta feita, devemos acrescentar que “a promoção comercial de um Estado junto de outro ou outros Estados constitui uma actividade antiquíssima que está ligada às origens da instituição consular”, levadas a cabo pela figura dos *cônsul mercatorum*, que funcionavam como “árbitros nas disputas comerciais”. Simultaneamente, não podemos deixar de referenciar que à acção de promoção se deve acrescentar o papel preponderante da propaganda/difusão, que permite melhorar a imagem de um Estado noutra (onde pode ser inserido a promoção de marcas ou produtos) (Ibidem, 1996: 166-167).

Acresce ainda às funções *acessórias* a Protecção que se traduz na missão de “proteger no Estado acreditador os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais,

dentro dos limites estabelecidos pelo direito internacional” (art. 3.º *b*) da Convenção sobre Relações Diplomáticas). No que respeita concretamente à protecção dos interesses dos nacionais no Estado receptor, o diplomata protege não apenas “os interesses legítimos de carácter pessoal e patrimonial dos cidadãos do Estado que representa”, como faz verificar a sua acção na medida em que as autoridades locais ou por negligência no que concerne às próprias leis nacionais ou por quebra das obrigações contraídas por acordos internacionais por parte do Estado receptor (Magalhães, 1996: 168-169). Neste modelo, importa sublinhar, assume importância tanto a protecção pessoal como a dos bens patrimoniais que os cidadãos do Estado acreditante possuam.

Avançando para o último elemento considerado complementar da actividade diplomática, referimo-nos à Extensão externa do serviço público através das suas missões diplomáticas e consulares, o que se traduz no auxílio aos seus nacionais através da prestação de certos serviços públicos fundamentais, como sejam o registo civil, o notariado, o recenseamento eleitoral [...]. O mesmo acontece ainda com o movimento de mercadorias entre os diferentes Estados que exige por vezes a prática de actos públicos ou formalidades em território estrangeiro por representantes diplomáticos” (Idem, 1996: 170).

Delimitado o escopo do que se entende por *Diplomacia* e enumerando as suas funções tradicionais é-nos possível verificar que a Diplomacia enquanto instrumento ao serviço da PE encerra em si sensibilidades não apenas no âmbito meramente político, mas também económico, social e cultural. Simultaneamente, denota-se que quer a PE, quer a própria actividade diplomática ao longo dos séculos procuraram lidar, de forma mais aberta ou mais discreta, com questões de natureza económica e comercial. Contudo, com o passar das épocas e o alterar dos contextos, tornou-se necessário adaptar as estruturas às conjunturas, bem como repensar as formas como se procedem os contactos económicos, os acordos de investimento, os acordos de bens e serviços. A evolução das trocas económicas – visto ser a matéria que estamos a tratar mais profundamente, não obstante os contactos políticos e culturais – traduzem-se em alterações na forma como o próprio Estado actua, nomeadamente pelo grande número de agentes que são encarregados de lidar com tais questões.

Todavia, importa mencionar que as mudanças conjunturais não alteram a essência da actuação nem o escopo da Diplomacia, o que significa que não existem “outros actores diplomáticos” para além dos que pertencem à instituição diplomática, nem tampouco estes passaram a agir de forma independente do MNE (Magalhães, 1996). O que podemos entender como alteração foi a inserção de novos agentes, que não diplomáticos, na acção

externa do Estado, que exercerem funções que complementam as vias tradicionais diplomáticas, conforme veremos nos exemplos mais adiante neste trabalho.

Sem prejuízo do parágrafo anterior, defender que a essência da Diplomacia não se altera de acordo com os contextos endógenos e exógenos, não obsta a que esta não possa assumir um pendor mais económico do que político em determinados momentos e que esse pendor seja claramente tipificado, por exemplo em programas de governo. Com isto não pretendemos afirmar que a celebração de uma Convenção para Evitar a Dupla Tributação ou o estabelecimento de um acordo de cooperação no âmbito do turismo não se configurem como actos políticos bilaterais *lato sensu*, mas sim que a própria instituição diplomática portuguesa no final do século XX e particularmente na primeira década do século XXI, tem vindo a sofrer *inputs* no sentido de ser cada vez mais utilizada ao serviço da economia, ao invés de matérias exclusivamente políticas, sendo esta realidade particularmente notória nas acções bilaterais dos Estados.

Deste modo, as mudanças apontadas no parágrafo anterior podem ser explicadas pela evolução dos contactos internacionais, pelo progresso técnico e tecnológico, pelo fenómeno da globalização e mesmo pela própria liberalização dos mercados internos e externos. Esta evolução que resulta, como temos vindo a afirmar, numa maior incidência da Diplomacia numa vertente mais económica, que acompanha o próprio desenvolvimento do bilateralismo, que no Capítulo I desta investigação apontámos como uma forma de contacto Estado a Estado e que reflecte, em grande medida, as premissas da escola realista, como por exemplo a auto ajuda e a maximização dos interesses da unidade política.

Desta feita, não será de todo errado afirmar que, tradicionalmente, a diplomacia económica servia-se da economia em primeiro lugar, e num segundo plano servia esta última. Ou seja, a economia, em virtude da anarquia internacional marcadamente competitiva entre as grandes potências europeias, era utilizada como instrumento através da actividade diplomática no sentido de obter influência sobre um outro Estado – recordemo-nos, por exemplo, do Tratado de Methuen (1703); ou como um meio de pressão aquando da posição de credor, onde a respeito desta problemática lembramos a circunstância de bancarrota portuguesa no final do século XIX e a forma como as grandes potências credoras exerciam a sua influência sobre o governo de Lisboa, procurando muitas vezes compensações por via da cedência das colónias portuguesas; ou ainda como capacidade de investimento que se traduz em influência. No fundo, como nos reporta Ana Catarina Mendes Leal, a diplomacia económica traduzia uma arma que “foi e é utilizada

pelos Governos como um dos meios de intervenção económica para alcançar os seus fins” (Mendes Leal, 2007: 211).

Todavia, em virtude das próprias funções diplomáticas, as prerrogativas de Negociação, no sentido de negociar um acordo sobre matéria comercial, de Promoção na medida em que o *cônsul mercatorum* procurava promover a actividade comercial de um Estado noutra além de servir de árbitro face a disputas comerciais, e de Protecção mediante o zelo dos interesses do Estado acreditante e dos cidadãos seus radicados no Estado acreditador, vêm demonstrar a antiguidade da preocupação e consequente acção da instituição diplomática sobre matérias do foro económico que se consubstanciavam na diplomacia económica.

Não obstante o supramencionado, de acordo com Ana Catarina Mendes Leal, o período que mediou o fim da I GM e meados dos anos 1970 originou novos mecanismos no que concerne à forma de actuar da própria diplomacia económica, enquanto instrumento da PE. Assim sendo, muito por culpa do colapso económico e financeiro verificado no espaço de tempo que mediou os dois conflitos mundiais, além das consequências destes para o Ocidente, a preocupação das grandes potências recaiu sobre a construção de uma ordem internacional de cariz liberal que se corporizava nas OI, muito em particular nas criadas pelos acordos de *Bretton Woods* de 1944, a saber: o BIRD e o FMI (Idem, 2007: 214-216), a que mais tarde se juntaria o GATT (1947). Desta feita, durante este período, a diplomacia económica alcançou um cariz fortemente multilateral, sem desprimor da sua tradicional bilateralidade.

Contudo, as grandes crises que abalaram o sistema económico e financeiro durante a década de 1970, desde logo o fim do regime de *Bretton Woods* acompanhado pelos choques petrolíferos, contribuíram para um virar de página da prosperidade verificada ao longo das duas primeiras décadas após a II GM. Paralelamente, observou-se, no final da década de 1970 inícios de 1980, um movimento internacional de grande liberalização dos espaços económicos, assistindo-se, em particular, a um novo impulso nesta matéria no já liberalizado mercado comum europeu. Deste modo, todas estas alterações sistémicas teriam, obviamente, que corresponder a um *adaptive behavior* dos Estados a partir das suas respectivas PE, socorrendo-se dos instrumentos diplomáticos.

Assim sendo, acompanhando uma maior liberalização dos mercados internos no plano europeu de acordo com Stefan Schirm, transportou-se este modelo para o contexto regional pela tentativa de finalização do mercado comum (Schirm, 2002). Ao mesmo tempo, a acção Diplomacia em matéria económica transformou-se num instrumento

fundamental, fosse a nível multilateral no âmbito da construção do Mercado Único, fosse no contexto bilateral como mecanismo para encontrar novos mercados ou mesmo captar recursos externos.

Desta feita, como nos faz notar Ana Catarina Mendes Leal, por força das alterações exógenas que se iam verificando, aspectos como a *Protecção das empresas*; a *Informação*; o *Apoio material e financeiro para enfrentar as exigências excepcionais dos mercados externos* – este último não deixando de estar regulado pelo GATT – passaram a assumir especial relevância na acção económica externa dos Estados, aos quais a diplomacia económica não se encontrou alheia (Mendes Leal, 2007: 218). Bem pelo contrário. Não apenas pela sua tradicional acção de *Protecção das empresas* e pessoas aquando de incumprimentos do Estado receptor face à violação das Convenções ou acordos, a nível bilateral, mas também pela presença e diligências junto de fóruns multilaterais como o GATT/OMC, organismos internacionais, estes, responsáveis pelos mecanismos de resolução de litígios entre o Estado receptor e as empresas estrangeiras lá fixadas. Função, essa, que outrora pertenceu à figura do *cônsul mercatorum*.

Por outro lado, a Diplomacia, que faz da *Informação* uma das suas funções tradicionais e que desde sempre representou um papel fundamental, sendo transversal a qualquer área da sua actuação, tem vindo a sofrer várias transformações o que nos permite entender o alcance cada vez mais diversificado da componente económica da Diplomacia. Desde logo, pela abundância de informação proporcionada pela revolução das TIC, assim como a ascensão de “centros documentação e os bancos de dados [que] são consultáveis em qualquer ponto do globo” e que se apresentam como concorrentes à actividade diplomática nestas matérias (Idem, 2007: 219). Neste contexto, como afirmara Winston Churchill, o mais importante na *Informação* é a sua qualidade, algo que, em virtude da crescente liberalização dos mercados internacionais e conseqüente competitividade ajudou a vocacionar as estruturas diplomáticas de muitos Estados para uma maior sensibilidade económica, desde logo para o conteúdo e qualidade da *Informação* fornecida.

Por fim, o término da guerra fria e a progressiva expansão da globalização e da economia de mercado, despertaram os Estados não apenas para a abertura de novos mercados – como de resto tinha sido prática reiterada da Diplomacia das grandes potências europeias, seja através de acordos de livre comércio seja para a celebração de acordos para evitar a dupla tributação - mas também para o *Apoio material e financeiro*, e por que não estrutural, concedido às empresas, por forma a enfrentarem “as exigências excepcionais dos mercados externos”. Sem prejuízo disto, importa esclarecer que nos dias de hoje,

contudo, as regras do mercado comum da União proíbem subsídios à exportação que coloquem em causa a concorrência. Todavia, nada obsta às seguintes condições: primeiro ao esforço desenvolvido pelos Estados no sentido de criar uma rede de contactos externos que facilite os apoios às empresas que pretendam internacionalizar-se ou por forma a fazer recolha de informação relativamente aos mercados, jurisdição, factores sociais e económicos ou de outros tipos.

Segundo, não existem normas supranacionais que impeçam organismos públicos dos Estados - como no caso do MNE com o Ministério da Economia – de cooperarem entre si e seguirem uma estratégia integrada que possibilite o apoio, abertura de mercados, promoção e adaptação do próprio mercado interno às novas contingências exógenas. E, deste modo, a rede desenvolvida para apoiar as empresas no exterior assume especial relevância não apenas na perspectiva do investimento directo português no estrangeiro, mas também pela promoção de bens e serviços, assim como se revela essencial ao Estado a propiciação de externalidades positivas (educação, investigação, política fiscal mais adequada à captação de investimento estrangeiro, simplificação da burocracia, entre outros), que possibilitem a captação de investimento estrangeiro de várias índoles.

Terceiro, nada impede – a não ser no respeito pelo quadro normativo da União, para os seus Estados-Membros - que as autoridades nacionais subsidiem a produção interna, no sentido de a tornar mais competitiva e mais adaptada às dificuldades proporcionadas pela crescente liberalização do comércio internacional.

Assim sendo, a grande mudança de paradigma, propiciado pelo fim da guerra fria e pelo aprofundamento da globalização, consistiu numa cada vez maior priorização da diplomacia económica ao nível microeconómico, encontrando-se “menos centrada directamente na promoção dos fluxos de exportação e mais nos fluxos de investimento, no duplo sentido de atracção de IDE e de apoio a projecções de empresas nacionais noutros mercados por via do investimento” (Ibidem, 2007: 219). Não obstante o supracitado, como poderemos verificar mais adiante, constata-se que para países com recursos e dimensões económicas reduzidas, em especial os que despertaram tardiamente (finais do século XX inícios do século XXI) para a realidade de uma mercado regional ou global liberalizado, a promoção de fluxos de exportação pela abertura de novos mercados e celebração de acordos comerciais continua a ser uma realidade indesmentível.

Deste modo percepcionámos como ao longo das últimas décadas temos assistido a uma evolução da actuação da instituição diplomática em matéria de economia. Tradicionalmente, os Estados serviam-se quase sempre da economia para atingir fins

políticos, em particular em contexto bilateral. Hoje, sem prejuízo desta realidade persistir – vejamos, a título de exemplo, as sanções económicas levantadas por vários Estados e mesmo pela UE devido ao programa nuclear norte-coreano, em grande medida concertados nos fóruns onusianos, isto é, no plano multilateral – observa-se muito mais a utilização da diplomacia económica como forma de auxílio à economia do próprio Estado, passando a questão económica *lato sensu* a consubstanciar uma prioridade afirmada pelos governos nacionais e não uma acção discreta relevante mas outrora muitas vezes secundarizada pelos decisores políticos.

Não obstante o supramencionado, entendemos que a acção económica por parte da instituição diplomática encontra-se, hoje, dentro de um mecanismo de contacto externo mais alargado nos planos económico, financeiro e comercial, um instrumento da PE comumente designado de *Diplomacia Económica*, cujo conceito e actuação pretendemos desenvolver no subcapítulo seguinte, sustentando-nos no disposto nos programas de governo sobre esta matéria.

#### **4.2.2. A DIPLOMACIA ECONÓMICA: EVOLUÇÃO NOS PROGRAMAS DE GOVERNO (DO XIII GC (1995-1999) AO XIX GC (2011-2015)), FUNÇÕES E CONCEITO**

Após termos procedido à delimitação do conceito de diplomacia económica como actividade sectorial pertencente à Diplomacia e que segue os trâmites formais desta instituição, enquanto instrumento ao serviço da PE, bem como a evolução que esta conheceu ao longo do último século, pretendemos demonstrar que a diplomacia económica não cobre todo o escopo da acção exógena do Estado em matéria económica, sendo sim uma componente do que comumente se designa de *Diplomacia Económica*.

Paralelamente, procurando ir ao encontro dos objectivos desta investigação, pretendemos demonstrar que a *Diplomacia Económica* pressupõe um instrumento fundamental da PE em vários planos, em particular o bilateral, enquanto mecanismo de contacto externo que permite ao Estado português fazer face aos seus desafios e limitações internas através da aplicação deste. Assim, alicerçaremos a nossa posição numa análise às referências feitas pelos GC sobre esta matéria desde 1995 – ano da entrada em funções do XIII GC (1995-1999), que, como anteriormente referimos, entendemos como o primeiro a

relevar esta matéria - até à vigência do XIX GC (2011-2015), assim como à evolução da legislação sobre esta temática, além das funções que actualmente lhe são atribuídas.

Em virtude da análise supramencionada que nos propomos a fazer à relevância atribuída à *Diplomacia Económica* pelos GC, no período acima mencionado, acreditamos que esta posição seja capaz de reflectir o relevo e continuidade da acção bilateral como eixo fundamental da PE de Portugal.

Deste modo, progredindo na nossa investigação, constatamos que a primeira menção presente num programa de governo respeitante à *Diplomacia Económica* aparece-nos no programa do XII GC (1991-1995) sob a seguinte forma: “desenvolver uma diplomacia económica activa, com vista à prossecução dos objectivos da política económica e comercial do Governo, designadamente no que concerne à sua internacionalização e à defesa dos interesses portugueses no exterior”<sup>287</sup>. Neste contexto, o emprego da expressão “diplomacia económica” ainda nos faz reportar para a missão estritamente diplomática, sendo necessário aguardarmos pela entrada em funções do XIII GC (1995-1999) para obtermos uma perspectiva diferenciada, nomeadamente pela ideia de persecução de uma “estreita articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e os vários Ministérios, a fim de facilitar a superação de certas desvantagens”. Assim, o exercício da *Diplomacia Económica* começa a deslocar-se do eixo da acção puramente diplomático para abarcar uma “acção conjugada entre Órgãos de Soberania”, introduzindo novos agentes para o exercício desta actividade. Simultaneamente, neste programa de governo procura-se fazer a distinção entre três tipos de *Diplomacia Económica*: a comunitária, a bilateral e multilateral.<sup>288</sup>

Desta feita, Ana Catarina Leal Mendes parece aproximar-se da posição por nós defendida no parágrafo anterior, afirmando que “a globalização transformou as fronteiras profissionais da diplomacia, pondo em causa a exclusividade de actuação dos diplomatas tradicionais. Outros actores diplomáticos têm emergido, dentro e fora, do Estado, actuando na esfera internacional. Estes agentes, na maior parte dos casos, actuam de forma independente e sem qualquer coordenação com o MNE” (Ibidem, 2007: 244). Todavia, na nossa opinião, as conjunturas não mudam a essência da actuação nem o escopo da Diplomacia, o que significa que não existem “outros actores diplomáticos” para além dos que pertencem à instituição diplomática, nem tampouco estes passaram a agir de forma

---

<sup>287</sup> Cf.: Programa de Governo do XII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-C, n.º 1, Suplemento*, de 15 de Novembro de 1991., pp. 10.

<sup>288</sup> Cf.: Programa de Governo do XIII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento*, de 8 de Novembro de 1995., pp. 28.



independente do MNE (Magalhães, 1996). Onde se pode registar alterações é na inserção de novos agentes, que não diplomáticos, na acção externa do Estado, que exercerem funções que complementam as vias tradicionais diplomáticas, conforme veremos nos exemplos mais adiante neste trabalho.

Paralelamente, não foram apenas as transformações verificadas exogenamente que produziram estas mudanças de posição face à *Diplomacia Económica* explanadas nos programas de governo. Tais sensibilidades resultam da conjugação de factores como o fim da guerra fria, o avanço da globalização, a finalização do mercado comum europeu, que despoletaram uma vocação liberalizadora como dificilmente registada em Portugal<sup>289</sup> pelas vicissitudes do regime autocentrado do Estado Novo, bem como das reformas socializantes levadas a cabo durante o período revolucionário em Portugal (1974-1975), e que encontram o seu momento de viragem mais marcante, a nível interno, na revisão constitucional de 1989 sucedida de um período de grande desenvolvimento económico, que traduzem, por exemplo, os avultados investimentos externos portugueses no Brasil durante a década de 1990<sup>290</sup>.

Assim, não obstante o facto de o léxico “diplomacia económica” surgir a montante no XII GC (1991-1995) é verdadeiramente com o XIII GC (1995-1999) que se começam a introduzir mudanças passíveis de se constituir um instrumento da PE comumente designado por *Diplomacia Económica*, uma vez que esta deixou de ser prerrogativa exclusiva da instituição diplomática para passar a abarcar outras entidades como outros Órgãos de Soberania. Não obstante a nossa posição, no seguimento destas mudanças, com a entrada em funções do XIV GC (1999-2002), pode defender-se que teve, então, início “o ciclo da Diplomacia Económica” sustentado por Pavia e Monteiro (Pavia & Monteiro, 2013: 137-187). Desde logo, pela grande preocupação demonstrada em “melhorar os mecanismos de coordenação económica interdepartamental interna, [onde se] proceda a uma melhor articulação entre diversas representações sectoriais do Estado português (embaixadas, consulados, ICEP) e associe os agentes e associações empresariais ao esforço

---

<sup>289</sup> A título de curiosidade, de acordo com Calvet de Magalhães, a primeira tentativa de diplomacia económica registou-se nos primórdios da Revolução Liberal (1820) quando se defendeu que os agentes diplomáticos dessem prioridade às questões comerciais com outros Estados. Esta perspectiva não conheceu deferimento. Cf.: Magalhães, J. C. d., 2003. *A Diplomacia Económica em Foco*. In *O Mundo em Português*. Lisboa: Principia. pp.: 16.

<sup>290</sup> Sobre a problemática das relações entre Portugal e Brasil durante a década de 1990 e inícios do século XXI ver: Cf.: Sousa, F. d. & Gonçalves, M. S., 2010. *O aprofundamento das relações Brasil-Portugal no contexto da globalização*. In: *As Relações Portugal-Brasil no Século XX*. 1ª ed. Porto: CEPESE. pp.: 39-52.

de internacionalização económica em curso”, além da persecução de “acções de promoção económica externa<sup>291</sup>”.

Desta feita, em virtude das posições assumidas pelo XIV GC (1999-2002) podemos verificar: a extensão da cooperação entre entidades como a instituição diplomática e o Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP) – cuja missão consistia em apoiar a internacionalização das empresas e a exportação – permite-nos verificar o percurso evolutivo da *Diplomacia Económica* como uma actividade que ultrapassa o escopo da Diplomacia convencional. Mais, acrescentamos que a preocupação com a internacionalização das empresas e a promoção económica externa passou a ocupar a agenda do dia em matéria de potencialização da economia portuguesa e da *Marca Portugal*, oferecendo, assim, uma alavanca à própria acção bilateral portuguesa à razão de fazer cumprir os objectivos a que se propunham os governos.

É também de notar, por forma a melhor compreendermos o alcance da importância atribuída à *Diplomacia Económica* pelos GC, que o início do século XXI trouxe consigo muitas das dificuldades económico-financeiras que haveriam de deixar o país extremamente vulnerável aos choques económicos de 2006 nos EUA e posterior “crise das dívidas soberanas” que assola a UE desde 2008 e que culminaria no pedido de resgate português em 2011. Não obstante o período mais agudo da crise económica e financeira em Portugal se ter feito sentir durante vigência do memorando de entendimento celebrado com um triunvirato externo (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), cuja implementação do mesmo coube ao XIX GC (2011-2015), foi verdadeiramente em 2002 que António Guterres, então Primeiro-Ministro, constata a existência de uma crise económica internacional à qual o país teria que dar resposta, não sendo isso possível, na sua opinião, sem o restabelecimento de uma relação de confiança entre governantes e governados que evitasse o “pântano político”. Deste modo, no sentido de se encontrar uma nova solução política que permitisse a Portugal ultrapassar as dificuldades sentidas, António Guterres opta por se demitir e são convocadas eleições antecipadas.

Assim, uma vez constatada a crise internacional que atingia o país, é no contexto da entrada em funções do XV GC (2002-2004) que verificamos a crescente importância da *Diplomacia Económica*, por força das complexidades evocadas que se traduziram, nomeadamente, no abrandamento económico e nas derrapagens orçamentais e que

---

<sup>291</sup> Cf.: Programa de Governo do XIV GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento*, de 6 de Novembro de 1999., pp. 53.

conduziram a que o então Primeiro-Ministro, Durão Barroso, afirmasse que Portugal se encontrava de “tanga”, durante a discussão do programa de governo. Tal conjuntura aliada ao trajecto de crescente acuidade que o apoio à internacionalização da economia portuguesa tinha vindo a ser alvo em paralelo com a promoção económica externa de Portugal, vem afirmar o carácter prioritário da intervenção diplomática de forma a concretizar estes objectivos, em especial através da utilização da “vasta rede consular na identificação de oportunidades de negócios na promoção das empresas e produtos nacionais”<sup>292</sup>. Esta posição parece-nos indicar uma maior sensibilidade da parte das autoridades nacionais em delegarem na actividade consular, enquanto *extensão externa dos serviços públicos*, o ónus de informar e promover as empresas nacionais, num contexto em que se procurava fazer incidir a acção bilateral da PE portuguesa junto de Estados terceiros.

Em virtude do que temos vindo a evidenciar, é com o XV GC (2002-2004) que a *Diplomacia Económica* volta a ganhar um novo ímpeto, como nos faz notar Ana Catarina Mendes Leal, pelo facto de “o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, A. Martins da Cruz, [ter] procurado introduzir um modelo de diplomacia económica”. Modelo este que se consubstanciou no seguinte: “um triângulo de competências entre o MNE, o Ministério da Economia e o ICEP. Este último passou a obedecer a ambas as instituições. O objectivo é que os postos do ICEP no exterior de Portugal partilhem pelo menos a mesma co-localização física das Embaixadas”. Desta feita, “os Embaixadores passaram a ter as funções de coordenação de apoio às empresas nacionais, promoção dos bens e serviços portugueses e apoio à captação de investimento estrangeiro. Compete-lhes, também, a avaliação do risco político dos negócios e a identificação de novas áreas e oportunidades de negócio” (Mendes Leal, 2007: 246).

Quanto aos delegados do ICEP, passaram a ser designados por Conselheiros Económicos, exercendo funções “de apoio às empresas nacionais na vertente de internacionalização, a recolha, tratamento e proposta de resolução de restrições e entraves ao comércio, investimento e turismo” (Idem, 2007: 246). E, paralelamente, criaram-se Centros de Apoio ao Investidor Português a quem competia a “missão de prestar um apoio local efectivo e acompanhar as empresas portuguesas, nas várias fases dos respectivos processos de investimento externo, através de um atendimento personalizado e «à medida» das necessidades sentidas” (Ibidem, 2007: 246).

---

<sup>292</sup> Cf.: Programa de Governo do XV GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento*, de 18 de Abril de 2002., pp. 6.

Por outro lado, verificava-se a existência de uma rede de Conselheiros para a Internacionalização da Economia Portuguesa e as Câmaras de Comércio, que deveria trabalhar em conjunto com os delegados ICEP, cujo desempenho deveria assentar no “aconselhamento dos poderes políticos na elaboração de uma política de internacionalização da economia nacional, apresentando oportunidades de negócio para as empresas portuguesas no estrangeiro e, paralelamente, desempenhando uma actividade de *lobbying* na defesa e na promoção da *Marca Portugal* (Ibidem, 2007: 247).

Por fim, tínhamos as Câmaras de Comércio, cujo papel era “similar ao das redes de Conselheiros para a Internacionalização, apesar de estarem mais vocacionadas para a Pequenas e Médias Empresas” (Ibidem, 2007: 247).

Desta feita, à luz do que temos vindo a evidenciar, cada vez mais a operacionalidade da *Diplomacia Económica* consistia numa correlação entre instituições públicas e privadas, razão pela qual, segundo António Martins da Cruz, se devia procurar “a promoção do comércio externo em coordenação com as associações empresariais” (Martins da Cruz, 2002), tal qual nos é apresentado pelo Despacho Conjunto n.º 39/2004 do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Economia<sup>293</sup> – que traduz o funcionamento do modelo de *Diplomacia Económica* que pudemos destacar – no seu ponto 16, pela participação do Núcleo Empresarial de Promoção Externa<sup>294</sup> (NEPE) na actividade supramencionada.

Assim sendo, atendendo ao que temos vindo a reiterar em relação ao novo ímpeto que o bilateralismo na PE portuguesa conheceu com a importância atribuída à *Diplomacia Económica* nos programas de governo, entendemos, neste ponto da nossa investigação, ser extremamente relevante confrontar o que era consignado como a doutrina das comunidades epistémicas em matéria de relacionamento externo de Portugal, com o que a realidade política e conjuntural da época nos demonstrava. Assim, de acordo com Severiano Teixeira, com a viragem do século, “a diplomacia portuguesa regista um declínio progressivo da diplomacia bilateral em favor da diplomacia multilateral que leva a Portugal

---

<sup>293</sup> Cf.: Despacho Conjunto n.º 39/2004 de 6 de Janeiro de 2004. *Diário da República n.º 18 de 22 de Janeiro de 2004, Série II*. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério da Economia. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/2634963>.

<sup>294</sup> “O NEPE é o resultado de uma parceria entre entidades públicas (ICEP Portugal) e privadas (Associação Empresarial de Portugal – AEP – e Associação Industrial Portuguesa – AIP), baseada na articulação de actividades, partilha de objectivos e compromissos, e tem por missão a promoção externa de Portugal, das empresas e dos produtos portugueses, coordenando os esforços e acções das entidades envolvidas e dando resposta à necessidade de valorizar a oferta nacional”. Cf.: IAPMEI, 2016. *Promoção externa conta com Associações*. [Online]. Acedido em: 7 de Julho de 2016. Disponível em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=1327>.

a uma presença nas organizações multilaterais das suas áreas de interesse estratégico: a UE na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais” (Teixeira, 2005: 116).

Desta feita, não obstante a visão de Severiano Teixeira, que muito respeitamos, quer por via da importância (ou quase exclusividade estratégica) que a União assume na PE portuguesa, das participações nas missões da NATO (ex: Kosovo), do investimento da comunidade lusófona, quer por força das sucessivas manifestações de vulto do multilateralismo - por exemplo através da “participação activa nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais<sup>295</sup>” - que se plasmavam nos programas dos sucessivos GC, não deixa de ser notória e notável a constatação da crescente relevância atribuída pelos governos à componente, sobretudo bilateral, da *Diplomacia Económica*.

Efectivamente, o fim da guerra fria e o avanço da globalização; a adesão dos países do Leste europeu à UE em 2004, que contribuiu para uma mudança no equilíbrio político, bem como o mapa da distribuição dos fundos europeus; o adensar de uma conjuntura macroeconómica desfavorável para Portugal, a partir de meados da primeira década do século XXI; a crescente necessidade de diversificação dos mercados destinatários das exportações portuguesas<sup>296</sup>; tudo isto, alinhado com a secular imperativa de garantir exogenamente os recursos necessários ao seu desenvolvimento económico e social<sup>297</sup>, tornaram a *Diplomacia Económica* na actividade de referência que permitisse relançar o crescimento económico, por via do incremento da internacionalização das empresas, da captação de fluxos de investimento e da aposta permanente na promoção da *Marca Portugal*, e com isto demonstrar que o bilateralismo não se apresentava decrépito, mas afirmava-se, sim, como eixo complementar fundamental da PE portuguesa.

Deste modo, à medida que as dificuldades económicas se abatem sobre o Estado português, mais notória parece ser a acção dos seus governos no sentido de proporcionar uma *Diplomacia Económica* estruturada e capaz de cumprir os seus objectivos. Tal representou a postura do XVII GC<sup>298</sup> (2005-2009) que, neste âmbito, defendia: “o

---

<sup>295</sup> Cf.: Programa de Governo do XVII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2*, de 18 de Março de 2005., pp.: 129.

<sup>296</sup> De acordo com António Martins da Cruz: “O nosso comércio externo tem de ser diversificado, está demasiado concentrado na Europa” (Martins da Cruz, 2002).

<sup>297</sup> “A história da política externa portuguesa é, em grande parte, a história da captação do capital no exterior para as necessidades da economia interna”. Cf.: Medeiros Ferreira, J., 2013. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa: A História (Mal)Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70. pp: 113.

<sup>298</sup> Optamos por não referenciar as disposições do programa de governo do XVI GC (2004-2005) a respeito da *Diplomacia Económica* pelo facto deste não ter sofrido mudanças no que concerne às posições assumidas pelo governo que lhe antecedeu.

objectivo é manter e atrair para o território português investimento estrangeiro gerador de mais e melhor emprego; indutor de maior competitividade externa e capacidade de oferta de bens transaccionáveis; fomentador de equilíbrios macroeconómicos<sup>299</sup>, designadamente da sua balança externa<sup>300</sup>.

Paralelamente, durante o exercício de funções do XVII GC (2005-2009), assiste-se a alterações no *modus operandi* da *Diplomacia Económica* devido ao facto do então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Diogo Freitas do Amaral, ter considerado que o Despacho Conjunto n.º 39/2004 “não é pura e simplesmente aplicável” (Mendes Leal, 2007: 247). Procedeu-se, assim, a uma reformulação do modelo de *Diplomacia Económica* por forma a “definir regras claras quanto aos objectivos a prosseguir em matéria de coordenação interministerial a nível central e em matéria de articulação dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros com os do Ministério da Economia e da Inovação”, passando, assim, esta a ser definida como: “a actividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal<sup>301</sup>”.

Mais há a destacar, de acordo com o que é evidenciado pelo XVII GC (2005-2009), que o sucesso da *Diplomacia Económica* depende, em grande medida, das condições existentes a nível interno que tornem o Estado português atractivo para o investimento estrangeiro, mais concretamente quando se afirma que: “a estabilidade política e fiscal; a agilidade das instituições públicas na sua relação com os investidores; a qualidade dos recursos humanos nacionais e a eficácia do mercado de trabalho; a promoção da imagem externa do País são condições indispensáveis para voltar a colocar Portugal como um destino privilegiado do investimento estrangeiro, superando o declínio acentuado verificado nos últimos anos<sup>302</sup>”.

---

<sup>299</sup> Note-se a relevância atribuída à *Diplomacia Económica* por este governo: neste contexto, não só a *Diplomacia Económica* serve a economia interna em paralelo com as políticas macroeconómicas definidas pelo governo que fomentem a competitividade e a produtividade, mas torna-se também ela própria num mecanismo passível de fomentar equilíbrios macroeconómicos, isto é, conseguir os recursos que o Estado português não é capaz de gerar internamente.

<sup>300</sup> Cf.: Programa de Governo do XVII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2*, de 18 de Março de 2005., pp.: 132.

<sup>301</sup> Para mais investigação sobre esta matéria ver: Cf.: Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006 de 20 de Junho de 2006. *Diário da República, n.º 216, I Série de 9 de Novembro de 2006*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/546079>.

<sup>302</sup> Cf.: Programa de Governo do XVII GC, *Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2*, de 18 de Março de 2005., pp.: 132.

Todavia, à medida que a conjuntura económica se deteriorava na Europa e em particular em Portugal, a que se juntavam os sucessivos planos de estabilidade e crescimento, “um atraso estrutural do empresariado e dos processos de produção”, mais clara se apresentava a máxima de interdependência entre os factores internos e os externos que condicionavam a montante as posições da PE portuguesa. Neste contexto, o XVIII GC (2009-2011) defende que “há que reforçar os mecanismos de apoio à participação portuguesa em feiras internacionais e o conhecimento sobre fontes de financiamento internacional, incluindo bancos multilaterais, e há que assegurar uma articulação muito forte entre o empresariado e as redes de conhecimento desenvolvidas pelas Embaixadas”. Simultaneamente, define-se como prioridades “a captação de investimento externo [... bem como] o novo impulso a dar à internacionalização da economia portuguesa<sup>303</sup>”.

O que temos vindo a dizer assume quanto a nós realce, precisamente para percebermos que pese embora todo o percurso de crescente relevância da *Diplomacia Económica* assumida pelos GC desde meados da década de 1990, é precisamente durante um dos períodos mais difíceis da História recente de Portugal, que culminou na vigência de um memorando de entendimento entre o governo português e o triunvirato composto por: FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, que a *Diplomacia Económica* se procura afirmar como actividade capaz de recuperar a “nossa credibilidade externa, para a atracção de investimento e para a promoção das empresas, produtos e marcas portuguesas no exterior” no que ficou consagrado “uma nova prioridade estratégica nacional: *uma fortíssima diplomacia económica*<sup>304</sup>” (itálicos nossos). E, neste contexto, não deixa de ser muito relevante notar que é no preciso momento em que Portugal se encontra mais debilitado ou, de acordo com Adriano Moreira, sob um regime de protectorado (Moreira, 2013) que a vertente bilateral da PE, nomeadamente por via da *Diplomacia Económica* se torna mais insistente e assume um carácter prioritário para as autoridades portuguesas.

Assim, no sentido de concretizar a importância atribuída à *Diplomacia Económica* de acordo com o espírito do seu programa de governo, o XIX GC (2011-2015) propõe-se a ligar “o mais estreitamente possível a política externa com a política interna, especialmente no que diz respeito aos objectivos de internacionalização da economia, promoção das exportações e da «Marca Portugal» e captação de investimento estrangeiro”. Para o efeito evidenciaram-se, entre outras, as seguintes medidas: reforço na internacionalização e

---

<sup>303</sup> Cf.: Programa de Governo do XVIII GC, *Diário da Assembleia Da República*, II Série-A, n.º 3, de 3 de Novembro de 2009. pp.: 125.

<sup>304</sup> Cf.: Programa de Governo do XIX GC, *Diário da Assembleia Da República*, II Série-A, n.º 4, de 28 de Junho de 2011., pp.: 101.

competitividade das empresas; uma acção mais coordenada com as “estruturas empresariais privadas”; “desburocratizar a vida das empresas que actuam no exterior e dos investimentos estrangeiros em Portugal”; eliminar os casos de dupla tributação; “relançar a «Marca Portugal» enquanto símbolo da qualidade, das empresas, marcas e produtos portugueses no estrangeiro”; promover as acções das câmaras de comércio<sup>305</sup>.

Por forma a levar a cabo as medidas supramencionadas, o Conselho de Ministros do XIX GC (2011-2015), por via da Resolução n.º 44/2011 e com o objectivo de “consagrar uma plataforma comum que fortaleça a diplomacia económica e que assegure uma adequada articulação com outras plataformas representativas do sector privado”, cria o Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia (CEIE), que “tem por missão a avaliação das políticas públicas e das iniciativas privadas, e respectiva articulação, em matéria de internacionalização da economia portuguesa, da promoção e captação de investimento estrangeiro e de cooperação para o desenvolvimento”. Demonstrando a importância dada a esta medida, o Conselho passaria a ser constituído pelo “Primeiro-Ministro, que o dirige; o Ministro de Estado e das Finanças; o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros; o Ministro da Economia e do Emprego; Quatro representantes de organizações do sector empresarial privado, a convidar de entre as mais directamente ligadas aos processos de internacionalização e desenvolvimento”. Paralelamente, “o secretariado executivo do CEIE é assegurado pela Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal, E. P. E. (AICEP, E. P. E.), estando o presidente do Conselho de Administração presente nas reuniões”. Mais, “poderão ser nomeados altos representantes para áreas ou projectos específicos, bem como para regiões que se considere constituírem uma mais-valia na prossecução dos objectivos a atingir”, sendo que, os altos representantes referidos “são escolhidos de entre personalidades de reconhecida competência em matéria internacional, diplomática ou económica, e que a sua actividade não pressupõe a existência de estruturas locais fixas<sup>306</sup>”.

Com base na Resolução supracitada, devemos destacar a lenta marcha que o sector privado tem vindo a fazer para ocupar um lugar destacado nas políticas públicas de acção externa, em particular com presença em conselhos estratégicos a par com o executivo português. Por esta via, torna-se cada vez mais evidente que o sector privado se tem tornado uma componente essencial à persecução dos objectivos da *Diplomacia Económica*,

---

<sup>305</sup>Cf.: Idem, pp.: 102.

<sup>306</sup>Cf.: Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011 de 20 de Outubro de 2011. *Diário da República*, n.º 205, 1.ª série de 25 de Outubro de 2011. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/146988>.



quer a montante no processo de elaboração, quer a jusante pelo desempenho operativo e acção no mercado interno do país. Neste sentido, as palavras de Manuel Farto confirmam o que podemos considerar a realidade da acção externa do Estado em matéria de *Diplomacia Económica*: “a globalização é a afirmação do primado do mercado na economia mundial, tanto em profundidade como em extensão, é o deslocamento do poder para o mercado com o conseqüente enfraquecimento da regulação política e dos Estados nacionais, é o reforço da esfera privada sobre a esfera pública, é, enfim o domínio da eficiência e do cálculo económico sobre os outros valores sociais e políticos. Numa palavra, é o primado da instância económica sobre as outras instâncias sociais e políticas” (Farto *a*, 2006: 3). E é na conjugação da necessidade de procurar recursos exógenos com a missão de garantir bem-estar económico e social que o Estado atribui tamanha relevância à potencialização das empresas, como organismos capazes gerar emprego, produzir, exportar, pagar impostos e alavancar a *Marca Portugal*. Tais situações que, releve-se, exponenciaram-se devido à circunstância de grave crise económica e financeira que se abateu sobre Portugal.

A perspectiva por nós evidenciada no parágrafo anterior pode ser verificada pelas acções do XIX GC (2011-2015) no âmbito da aplicação da *Diplomacia Económica*, desde logo pelas sucessivas acções de promoção (tradicionalmente encaradas como função acessória da actividade diplomática) levadas a cabo por governantes portugueses ou pelo Presidente da República<sup>307</sup>, como por exemplo aquando de uma visita de Estado à Bulgária e à Roménia em Junho de 2015 em que o Presidente Aníbal Cavaco Silva se fez acompanhar por mais de 20 empresários de vários sectores da economia portuguesa, numa delegação também composta pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro da Economia<sup>308</sup>. Este tipo de acções de promoção tornaram-se numa prática reiterada ao longo da vigência do XIX GC (2011-2015), conforme podem ser verificadas nos exemplos abaixo enunciados<sup>309</sup>, além de servirem de ilustração para importância atribuída às acções bilaterais do Estado português durante o período em análise.

---

<sup>307</sup> Actividade, ressalve-se, que não se apresenta como novidade deste período (2011-2015), uma vez que, a título de exemplo, Mário Soares aquando dos seus mandatos como Presidente da República, por acção de visitas de Estado a outros países tornou prática reiterada fazer-se acompanhar de grupos empresariais nacionais por forma a promover as actividades e produtos destes.

<sup>308</sup> Cf.: Lusa, 2015. *Cavaco leva empresários à Bulgária e à Roménia*. In: *Público*. [Online] Disponível em: <https://www.publico.pt/politica/noticia/cavaco-leva-empresarios-a-bulgaria-e-a-romenia-1698939>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016].

<sup>309</sup> Cf.: SOL, 2011. Mário Lino aproveita boleia de Portas para negócios na Venezuela. In: *Sol*. [Online] Disponível em: <http://sol.sapo.pt/artigo/32982/mario-lino-aproveita-boleia-de-portas-para-negocios-na-venezuela>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016]; Cf.: SOL, 2013. Paulo Portas representa Portugal em fórum de cooperação China-países lusófonos. In: *Sol*. [Online] Disponível em: <http://sol.sapo.pt/noticia/88291/Paulo-Portas-representa-Portugal-em-forum-de-cooperacao-China-paises->

Note-se, em linha com o supramencionado, que a acção de promoção que tradicionalmente era desempenhada por agentes diplomáticos, em particular os cónsules, nas últimas décadas também passou a ser realizada tanto por ministros como pelo próprio Presidente da República, e em ambos os casos com recurso aos privados. Tal demonstra que, não obstante a sua importância, a Diplomacia, hoje, não dispõe do monopólio da promoção do Estado, da sua actividade económica, dos seus produtos ou da sua *Marca*. Efectivamente, a *Diplomacia Económica* tornou-se numa actividade desempenhada por vários agentes públicos em cooperação com associações privadas.

Mais, nos dias que correm, e como nos fez notar prontamente Calvet de Magalhães, a *negociação directa* – executada por detentores do poder político – disputa o lugar de primazia com a Diplomacia como instrumento pacífico da PE e método de contacto internacional do Estado (Magalhães, 1996). Desta feita, na actualidade, por via das novas tecnologias de informação e comunicação, e por força da necessidade de projecção mediática que impele muitas vezes os chefes de Estado ou de Governo a manifestarem ou divulgarem a intenção de celebrar acordos com um ou mais Estados terceiros - iniciando desta forma os contactos internacionais, não obstante o facto dos acordos poderem ser negociados diplomatas - vem demonstrar que a execução da *Diplomacia Económica*, que no passado dependia da instituição diplomática por extensão das suas funções, hoje assenta numa correlação de acções entre detentores do poder político e agentes diplomáticos a quem se juntam os privados. Mais, a própria *Diplomacia Económica* deixa transparecer o reconhecimento dos princípios do realismo diante o próprio bilateralismo num sistema que ainda se crê de auto-ajuda, ou seja, não obstante a presença e os compromissos assumidos por Portugal perante as instâncias europeias assim como o FMI - quadros multilaterais por excelência – o país continua a pretender socorrer-se do contacto Estado a Estado no sentido de procurar com estas relações maximizar o que em contexto multilateral, regra geral, se traduzem em ganhos relativos.

---

lusofonos. [Acedido em: 12 de Julho de 2016]; Cf.: Lusa, 2013. Paulo Portas visita o Japão a partir de terça-feira. In: *Açoriano Oriental*. [Online] Disponível em: <http://www.acorianooriental.pt/noticia/paulo-portas-visita-o-japao-a-partir-de-terca-feira>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016]; Cf.: Lusa, 2014. Cavaco Silva: Empresários são “motor da economia” nacional. In: *Observador*. [Online] Disponível em: <http://observador.pt/2014/07/20/cavaco-silva-empresarios-sao-motor-da-economia-nacional/>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016]; Cf.: Brito, A., 2014. Portas e Pires de Lima encontram-se esta terça-feira com os principais empresários mexicanos. In: *Público*. [Online] Disponível em: <https://www.publico.pt/economia/noticia/paulo-portas-e-pires-de-lima-encontramse-com-os-principais-empresarios-mexicanos-1674378>. [Acedido em 12 de Julho de 2016].

Assim sendo, podemos identificar, de acordo com a visão de Manuel Farto três eixos da diplomacia económica: “a *acção segurança* onde os objectivos políticos são dominantes, a *acção reguladora* onde as duas ordens de objectivos se conjugam e a *acção competitiva*, de clara dominância económica” (Farto *b*, 2006). No primeiro caso, o supramencionado autor reporta-se à actuação diplomática no âmbito da integração regional – desde logo porque as disposições como Mercado Interno, Agricultura e pescas, Energias e Coesão económica, social e territorial, que compreendem domínios económicos, representam matérias de competência partilhada de acordo com o art. 4.º n.º 2 do TFUE –, na medida em que esta possa servir para concertar ou fazer valer a posição de um Estado-Membro. Simultaneamente, o primeiro eixo aponta-nos os casos “em que a intervenção da diplomacia económica procura contribuir para uma solução, apoiando ou sancionando economicamente uma ou mais partes em conflito” (Farto *b*, 2006). Contudo, neste contexto, não só a diplomacia perde o cunho de instrumento pacífico da PE – passando à categoria de violento, segundo Calvet de Magalhães (Magalhães, 1996: 25) – como se revela muitas vezes diminuída, uma vez que, o poder de interromper ou reduzir total ou parcialmente as relações económicas e financeiras com países terceiros pertence à União (art. 215.º n.º 1 do TFUE). Em ambos os casos, os objectivos a perseguir pela Diplomacia são eminentemente políticos.

O segundo eixo reporta-nos para uma *acção reguladora* que se exerce no âmbito multilateral, em grande medida pela participação em instâncias internacionais como a OMC, verificando um duplo carácter político e económico, sendo “através destas acções, [que] a diplomacia económica organiza a transferência de poderes internacionais e regionais, uma vez que os Estados nacionais perderam a exclusividade do controle sobre os seus processos económicos e sociais” (Farto *b*, 2006). Não obstante o facto dos Estados nacionais, conforme nos deixa perceber Manuel Farto, possuírem “ainda margens elevadas de responsabilidade, que vai desde a utilização dos meios orçamentais até à preservação da coesão social” (Idem, 2006), o grau de afectação da diplomacia económica em contexto multilateral de *acção reguladora* pode vir a tornar-se cada vez mais diminuto de acordo com a conspeção de Vital Moreira: “a representação dos Estados-membros da UE na OMC justificava-se no início, quando a competência da União não cobria todos os aspectos da política e comércio externo. Deixou de se justificar depois do Tratado de Lisboa, quando a PCC passou a abranger toda a política de comércio externo” (Vital Moreira, 2014: 299). Tal ajuda a verificar a possível perda de relevância dos Estados-Membros da UE em matéria de regulação do comércio internacional.

Por fim, no que concerne ao eixo *acção competitiva*, “refere-se sobretudo à criação de um Estado competitivo e ao apoio às empresas nacionais operando na esfera internacional” (Farto *b*, 2006). Por via do escopo da sua actuação privilegia-se, assim, uma estratégia coordenada e integrada entre os objectivos do Estado e a acção dos privados, tendo em vista a concessão de condições internas favoráveis a dinamização da economia, em conjugação com a acção no domínio bilateral do aparelho diplomático do Estado. Não obstante o facto do relacionamento exógeno de Portugal – e dos restantes Estados-Membros da UE – se encontrar condicionado em matéria comercial, conforme indicamos no capítulo anterior, não deixa de ser evidente a importância concedida à captação de IDE, de apoio à internacionalização das empresas nacionais e de promoção destas, dos seus produtos e da *Marca Portugal*, ocorrendo tudo isto em ambiente de grande competitividade internacional.

Desta feita, conforme tivemos a oportunidade de verificar, ainda que persista a actuação da instituição diplomática em contexto de integração europeia e de regulação económica no âmbito da OMC, a diplomacia económica de carácter multilateral tem vindo a perder terreno para a regulamentação da UE, no primeiro caso, e para a acção da União nas OI ou o *Bilateralismo Novo* utilizando a terminologia por nós avançada neste capítulo, no segundo, acabando a primeira por utilizar prerrogativas tradicionalmente atribuídas aos Estados em detrimento da acção destes nas mesmas instituições. Assim, o grande eixo de acção dos Estados nacionais em matéria de *Diplomacia Económica*, no seu sentido mais amplo, bem como a utilização do corpo diplomático, em particular, para fins económicos, continua a ser a bilateralidade.

Neste contexto, de acordo com o que nos foi possível constatar ao longo deste subcapítulo, o bilateralismo não desapareceu nem se encontra moribundo como muitas vezes se procurou fazer crer. Tal ficou explícito pela importância atribuída à *Diplomacia Económica* nos sucessivos programas de governo, pelas medidas que estes, ao longo dos anos, implementaram por forma a fazer face à necessidade de “haver cada vez mais uma afirmação da vertente económica na diplomacia” (Martins da Cruz, 2002), bem como pela tentativa de tornar esta actividade mais eficiente e mais consentânea com os objectivos do Estado, assim como a própria evolução na forma e nos contactos internacionais proporcionada pela globalização e fenómenos de integração regional.

Mais, como os vários GC desde 1995 têm deixado transparecer, a própria *Diplomacia Económica* parece assentir os princípios do Realismo nas Teorias das RI atendendo ao facto da sua manifestação bilateral ser demonstrativo que os Estados

continuam a coexistir num sistema que ainda se crê de auto-ajuda, não obstante a presença e os compromissos assumidos no caso de Portugal para com as instâncias europeias assim como o FMI, ou seja quadros multilaterais por excelência. Deste modo, conforme temos vindo a evidenciar, é por força das dificuldades económicas e dos contextos internacionais agónicos que os GC de Portugal têm procurado nos seus programas de governo relevar o bilateralismo por força da *Diplomacia Económica*, que pressupõe aplicações práticas nos relacionamentos bilaterais, um complemento ao multilateralismo no sentido de lidar com os desafios que lhe são apresentados, em particular os internos.

Por outro lado, atendendo à actual conjuntura económica e financeira de Portugal e da UE, importa-nos questionar até que ponto a obsolescência do princípio de *reciprocidade difusa*, isto é, as expectativas que subjazem a relação entre os vários Estados de uma OI onde se espera a obtenção de benefícios mútuos para todas as partes e de *princípios gerais de conduta* como a solidariedade dentro da UE, não contribuíram para o aumento da sensibilidade bilateral em Portugal.

Assim, atendendo à problemática que temos vindo a desenvolver, ou seja, o Bilateralismo, acreditamos que a frase que melhor ilustra o imperativo de afirmação da *Diplomacia Económica*, bem como a persistência do relevo das acções bilaterais na PE portuguesa é da autoria de Francisco Seixas da Costa: “*menos Kosovo e mais batatas*”<sup>310</sup> (itálicos nossos) (Seixas da Costa, 2011; 2013). Esta expressão é, assim, portadora de um vasto número de significados. Desde logo, a importância que a componente económica (*batatas*) das relações externas assume na actualidade para o Estado português, em particular em momentos de crise, em detrimento da insistência da utilização da instituição diplomática para a concretização de objectivos exclusivamente políticos no plano internacional. Em segundo lugar, a utilização da actividade diplomática (mas não submissão desta) para auxiliar políticas económicas externas do Estado e apoiar as empresas privadas, assume um carácter marcadamente bilateral, pois de acordo com a expressão supracitada, *menos Kosovo* não pretende significar o abandono de uma hipotética política bilateral com este Estado<sup>311</sup>, mas sim uma perda de importância relativa da acção multilateral político-militar que Portugal tem vindo a assumir nos últimos vinte

---

<sup>310</sup> “A referência feita às «batatas» não era casual. Nos anos 70, era assim que a então Direcção-Geral dos Negócios económicos (DGNE) do MNE era designada, de forma depreciativa, lá pelas Necessidades. Mas «as batatas» dispunham então de uma elevadíssima capacidade técnica, coordenando, com reconhecida autoridade, praticamente toda a negociação político-económica que o país conduzia no exterior” (Seixas da Costa, 2013).

<sup>311</sup> Portugal reconheceu o Kosovo como Estado independente a 7 de Outubro de 2008. Seguimos, portanto, a posição oficial do governo português.

anos, no âmbito das acções da NATO, por exemplo, em detrimento das matérias que respeitam às acções económicas externas no plano bilateral, ou seja, noutros Estados (*mais batatas*). Desta feita, verifica-se um reformular de precedências em matéria de PE, privilegiando-se acções relativas à utilização da Diplomacia em contexto económico bilateral em vez de actuações político-militares multilaterais<sup>312</sup>.

Contudo, pese embora a aparente alteração de prioridades, tal não significa que a PE portuguesa e mais concretamente a instituição diplomática se encontrem exclusivamente centradas no bilateralismo de vertente político-económica – como de resto não significou no passado recente pós-25 de Abril a respeito da preferência pelo multilateralismo por oposição ao bilateralismo. Bem pelo contrário. Não só a acção da *Diplomacia Económica*, no plano bilateral, no que respeita ao seu papel de promoção da *Marca Portugal* pode ser vantajosa para o prestígio do país, podendo permitir a este eleger cada vez mais nacionais seus para cargos de destaque em OI, como o inverso também pode suceder<sup>313</sup>.

Mais, sendo objectivos da *Diplomacia Económica* ajudar a internacionalizar as empresas e atrair IDE, a jusante, se tal for bem-sucedido, acabará por se traduzir em ganhos económicos e fiscais para o próprio Estado o que se reflecte em mais receitas para o orçamento, logo, de forma ulterior, na possibilidade de reforço da presença e acções multilaterais portuguesas nos âmbitos da NATO ou da PESC/PCSD, pela maior capacidade em obter mais e melhores meios militares, humanos e técnicos.

Em virtude do que temos vindo a referir a respeito da *Diplomacia Económica* ao longo deste subcapítulo, enquanto elemento preponderante da PE portuguesa, importa-nos agora sistematizar as suas funções.

Primeiramente, destacamos o facto de a *Diplomacia Económica* quando executada exclusivamente por diplomatas mantém intactas as funções *essenciais* (Representação, Informação e Negociação) e *assessórias* (Promoção, Protecção e Extensão externa dos serviços públicos) da Diplomacia, embora se possa advogar, em virtude das circunstâncias actuais e da crescente importância das relações económicas em detrimento dos contactos meramente políticos, que acções como Promoção, Protecção e Extensão externa dos

---

<sup>312</sup> Pretendemos aclarar que não obstante a importância que as relações económicas bilaterais assumam ou possam vir a assumir, a cooperação multilateral a nível económico também se poderá verificar como relevante, à luz do que pudemos transcrever no capítulo anterior a respeito do futuro da CPLP e da ânsia demonstrada por alguns chefes de Estado ou de governo membros desta OI sobre esta matéria.

<sup>313</sup> A promoção da imagem do país em contexto multilateral pela presença em cargos de prestígio pode servir para melhorar e prestigiar a imagem de Portugal e desta forma propiciar um melhor ambiente para promover os seus interesses económicos no plano bilateral (Seixas da Costa, 2011: 31).

serviços públicos se tenham vindo a relevar face às restantes – exceptuando-se, porventura, a função Informação -, na medida em que servem imediatamente os objectivos económicos e comerciais dos Estados e também o apoio às empresas que pretendam internacionalizar-se ou que se encontrem fixadas num Estado terceiro; todavia, tal afirmação não encerra qualquer desprimor pela acuidade e prestígio das funções *essenciais* da instituição diplomática que, certamente, se mantêm relevantes ao serviço da PE portuguesa.

Posteriormente, acrescem as funções a desempenhar pela instituição diplomática no plano multilateral. De acordo com Manuel Farto, relevamos as seguintes: “trabalhar com as estruturas reguladoras internacionais cujas decisões afectam o comércio internacional e as regulações financeiras; Prever e prevenir conflitos potenciais com governos estrangeiros, ONGs e outros actores da esfera económica, minimizando riscos económicos e políticos” (Farto *b*, 2006).

Simultaneamente, podemos apontar, segundo a visão do supracitado autor, no plano bilateral as subsequentes funções da instituição diplomática a respeito da *Diplomacia Económica*, divididas em quatro grandes áreas. A primeira respeita à *negociação* de “sectores prioritários para as exportações; regimes jurídicos favoráveis; de acordos que promovam a exportação de bens e serviços; desenvolvimento de programas de cooperação; disponibilização de fundos financeiros (caso português na UE)”. A segunda reporta-se à *análise, avaliação e apoio*, nomeadamente: “análise de situação; identificação de restrições e entraves; detecção de novas tecnologias; avaliação política de riscos de investimento; exploração de oportunidades de negócio e apoio; apoio com cedência de meios”. A terceira aponta para a *Promoção do país no quadro de cada mercado-alvo*, em particular na “exportação de bens e serviços; atracção do turismo; captação de investimentos; gestão da ajuda (quando for o caso)”. Por fim, denota-se a *activação de canais de comunicação e influência*, através de acompanhamento das empresas nacionais; organização do “lobby” nacional; estruturação de rede de contactos, envolvendo associações empresariais, câmaras de comércio e agentes económicos nacionais estabelecidos localmente; mobilização de apoios internacionais (ou no caso português comunitários); estabelecimento de relações entre operadores nacionais e estrangeiros” (Idem, 2006).

Não obstante as funções a desempenhar pela instituição diplomática explanadas nas linhas anteriores, a *Diplomacia Económica* enquanto actividade e instrumento da PE, como pudemos confirmar ao longo deste subcapítulo, tem vindo a extravasar o próprio escopo da diplomacia económica conduzida e executada por missões diplomáticas ou consulares. Isto

é, tem-se verificado pela actuação conjunta de várias instituições públicas e associações privadas. Desta feita, podemos considerar como agentes ao serviço da *Diplomacia Económica* os próprios governantes e Presidente da República, desempenhando também estes a função de promoção, em especial pelo papel exercido por estes aquando das suas viagens, no âmbito de assuntos de Estado, ao estrangeiro.

Paralelamente, também podemos considerar como agentes da *Diplomacia Económica* instituições ou empresas públicas que exerçam funções que se enquadrem no escopo das supramencionadas, encontrando a sua actuação devidamente enquadrada com as linhas estratégicas do governo, como por exemplo a AICEP<sup>314</sup>, cujas principais atribuições são: “promover a internacionalização das empresas portuguesas e apoiar a sua actividade exportadora, captar investimento estruturante e promover a imagem de Portugal com iniciativas criadoras de valor para o nosso país<sup>315</sup>”.

Simultaneamente, acresce mencionar as funções exercidas pelas associações privadas, em especial as Câmaras de Comércio cujos objectivos se centram em promover e desenvolver relações comerciais e de negócios bilaterais; captação de investimento directo estrangeiro; prestar apoio às empresas; divulgar a imagem de Portugal. Importa também lembrar o papel do Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia (CEIE) pela sua acção de articulação entre políticas públicas e iniciativas privadas no âmbito da *Diplomacia Económica* e do destaque por ele dado aos representantes de organizações do sector empresarial privado, que integram o referido Conselho, bem como aos altos representantes para áreas ou projectos específicos, que demonstram uma cada vez maior necessidade de envolvimento do sector privado quer a montante no processo de elaboração quer a jusante no desempenho operativo, tendo em vista a persecução dos objectivos da *Diplomacia Económica*.

Desta feita, por força das matérias que temos vindo a desenvolver ao longo de grande parte do Capítulo IV da nossa investigação, em particular os desafios variáveis que

---

<sup>314</sup> Veja-se, a título de exemplo, a acção desenvolvida pela AICEP, por intermédio do seu Presidente Miguel Frasquilho, que, na sequência de um *road show* que realizou aos EUA, convidou empresas como Apple, Facebook, Twitter, Amazon, Airbnb, e Square para virem a Portugal em Julho e Agosto de 2016 com o objectivo de dar a conhecer melhor o nosso país, “as oportunidades de parceria e até de investimento em empresas portuguesas. Na altura [Abril de 2016] em Nova York e em São Francisco, Miguel Frasquilho apresentou às grandes tecnológicas alguns casos portugueses de sucesso”. A presença destas grandes multinacionais em Portugal irá contar com um programa que “inclui reuniões entre os representantes das tecnológicas internacionais com incubadoras, aceleradoras, investidores e empreendedores, um pouco por todo o país”. Esta iniciativa enquadra-se nas acções de promoção de Portugal e da sua economia que a AICEP procura desenvolver. Cf.: Barbosa, M. de A., 2016. Facebook e Apple à procura de negócios inovadores em Portugal. In *Diário de Notícias*, 24 de Julho. pp. 17.

<sup>315</sup> Cf.: AICEP, 2016. AICEP Portugal Global. [Online]. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/sobre-nos/Paginas/sobre-nos.aspx>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].



se vão sucedendo ao longo dos anos (seja no plano externo e sobre tudo interno); o próprio processo de integração europeia que limita o campo de acção externa do país; o recuperar de formas de relacionamento exógeno que, não se encontrando extintas, pelo menos apresentavam-se não tão consideradas (como o bilateralismo); a ascensão de novos agentes no plano interno com influência no processo de definição de políticas (privados), tornam muito difícil apresentar uma definição concreta e precisa de *Diplomacia Económica*. Não obstante esta situação, reflectindo em circunstância sobre estas matérias, e com base na noção avançada pelo XVII GC (2005-2009), questionamo-nos sobre se a definição de *Diplomacia Económica* poderia figurar como a seguinte: *a actividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos, em parceria com entidades privadas, fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal.*

Por outro lado, regressando à nossa linha de análise a respeito do papel e acção da *Diplomacia Económica* enquanto instrumento da PE portuguesa, importa-nos ponderar sobre as seguintes considerações: primeiro que a existência de uma *Diplomacia Económica* coordenada e estruturada não substitui a importância de uma boa política macroeconómica, a ser desenvolvida pelos governos. A *Diplomacia Económica* pode e deve servir de complemento a essa política no sentido de ajudar o Estado e, mais concretamente, as pessoas (individuais ou colectivas) a encontrar oportunidades ou recursos exógenos por forma a, por exemplo, procederem a uma internacionalização bem-sucedida ou a captar investimento estrangeiro.

Assim, não obstante todas as funções específicas assumidas pelos vários agentes que intervêm na execução da *Diplomacia Económica*, cremos que a principal função desta assenta no seu potencial para servir como *economic prebalancing*<sup>316</sup>. Isto é, tendo em consideração as informações presentes no Modelo de Análise, presente no Capítulo I da nossa investigação, sobre o contexto económico e comercial do país, e ao invés de Portugal, por via da sua exiguidade e parcas capacidades em comparação com outras potências ou rivais regionais (Ex.: a Espanha), optar por rever o seu *status* internacional através do *hard balancing*<sup>317</sup> (por força de instrumentos de poder militar) ou *soft balancing*

---

<sup>316</sup> Sobre esta problemática ver: Cf.: Layne, C., 2006. The Unipolar Illusion Revisited. In: *International Security*, vol. 31, n.º 2, Fall. pp.: 7-41.

<sup>317</sup> O *balancing* ou balanceamento “é uma estratégia de compensação. Os Estados entram neste processo quando o poder se encontra sobre concentrado, porque as assimetrias de poder colocam os Estados mais fracos em risco de serem dominados por um mais forte” (Layne, 2006: 28).

(através de acções diplomáticas ou instituições internacionais), pode prosseguir uma estratégia assente na tentativa de melhoramento económico e tecnológico com recurso à *Diplomacia Económica* como forma de obter os recursos necessários à persecução destes objectivos e, neste sentido, incrementar o seu poder e rever o seu lugar na hierarquia regional ou sub-regional.

Segundo, e partindo da premissa de Martins da Cruz de que “a cultura é, por vezes, o melhor indutor para as questões económicas” (Martins da Cruz, 2002), devemos considerar que, nos dias de hoje, não só a cultura pode funcionar como alavanca para o comércio, mas, acima de tudo, que todos os bens (e serviços) são passíveis de serem transaccionados, isto é, os materiais e os imateriais. Promover a *Marca Portugal* significa, pois, promover o país na sua globalidade, na sua realidade tangível e intangível, em contextos quer multilaterais, quer bilaterais.

Por fim, importa-nos referir dois aspectos que consideramos de grande relevo para assegurar o sucesso da *Diplomacia Económica* portuguesa. O primeiro respeita à necessidade de se desenvolver uma estratégia que se configure num modelo orgânico para o desenvolvimento eficiente da *Diplomacia Económica*, para que desta forma não se verifiquem mudanças permanentes nos conceitos e estrutura da mesma como sucedeu de forma bem notória com as mudanças do XV GC (2002-2004) e XVI GC (2004-2005) para o XVII GC (2005-2009).

Mais, a AICEP, enquanto elemento essencial na execução da *Diplomacia Económica* por força do seu papel desempenhado na promoção da imagem de Portugal, auxílio à internacionalização das empresas portuguesas e apoio à sua actividade exportadora, captação de investimento externo, deve usufruir de uma tutela fixa e enquadrada com os objectivos estratégicos da acção externa do Estado em matéria económica ao invés de permanente trocar a sua dependência, seja após a mudança de executivo ou, de acordo com o que se verificou na vigência do XIX GC (2011-2015). Neste contexto, apenas no espaço de quatro anos de mandato, a AICEP mudou de tutela duas vezes: encontrando-se primeiramente na dependência do Ministério da Economia, passou para a tutela do MNE, por reivindicação do então Ministro dos Negócios Estrangeiros Paulo Portas e mudou novamente a sua dependência com a remodelação ocorrida no supramencionado governo em 2013 para a tutela delegada daquele que passaria a ser o Vice-Primeiro Ministro, Paulo Portas, “mas esta será uma competência partilhada

com os ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia”<sup>318</sup>. Actualmente, a AICEP, na vigência do XXI GC (2015-...) encontra-se novamente sob a alçada do MNE.

#### **4.2.3. OS ACTOS INTERNACIONAIS BILATERAIS CELEBRADOS POR PORTUGAL NO PERÍODO QUE MEDEIA 1995 E 2015**<sup>319</sup>

Feita a análise que considerámos essencial para a sustentação do nosso ponto de vista sobre a importância das relações bilaterais, na PE portuguesa, importa agora documentar o que afirmámos. O nosso estudo ficaria manifestamente incompleto, se não recorrêssemos a um testemunho preciso e objectivo que ajudasse a demonstrar, e até certificar, toda a linha do nosso raciocínio. Um raciocínio que vai no sentido de evidenciar que por força dos Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal, o bilateralismo enquanto forma de contacto de Estado a Estado não só não esmoreceu, como se assume como eixo fundamental da PE, em paralelo com o multilateralismo. São disso exemplos: as convenções para evitar a dupla tributação entre países; os mecanismos de captação e protecção de investimentos e cooperação económica em várias áreas como o turismo; a Cooperação Técnico-Militar. Desta feita, procuraremos comprovar a argumentação que temos expandido através da enunciação dos múltiplos Actos Internacionais bilaterais celebrados no período por nós delimitado: 1995 a 2015, Actos estes cuja apresentação será complementada em Anexo.

No entanto, e antes mesmo de avançarmos para a interpretação dos dados recolhidos, importa-nos definir Actos Internacionais, bem como alguns dos seus tipos mais importantes. Assim, Acto Internacional caracteriza-se pela sua formalidade, “com teor definido, por escrito, regido pelo Direito Internacional e que as partes contratantes são necessariamente pessoas jurídicas de Direito Internacional Público”<sup>320</sup>. Desta feita, existem

---

<sup>318</sup> Cf.: Sol, 2013. Portas partilha tutela da AICEP. [Online]. Disponível em: <http://sol.sapo.pt/artigo/82459/portas-partilha-tutela-da-aicep>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

<sup>319</sup> Uma vez que nos propusemos previamente a tratar o período que medeia 1995 a 2015, com especial enfoque para o XIX GC (2011-2015) não enquadraremos nesta análise os Actos Internacionais celebrados por Portugal durante a vigência do XX GC (30 de Outubro de 2015 - 26 de Novembro de 2015) e do XXI GC (26 de Novembro de 2015 - ...). Igualmente a título de esclarecimento, devemos acrescentar que os dados dispostos nas tabelas em Anexo respeitam ao *ano de assinatura* do Acto Internacional bilateral e não ao ano em que este entrou em vigor.

<sup>320</sup> Devemos, para o efeito desta investigação, esclarecer que consideramos as “multinacionais” como “sujeitos menores de direito internacional”. “O reconhecimento ou «concessão» de uma tal personalidade resulta, em geral, da conclusão por um Estado de um contracto «internacionalizado» com uma sociedade transnacional, contrato que está submetido a normas – de fundo ou processuais – de direito internacional. Manifesta-se claramente, nestas circunstâncias, que a personalidade internacional da sociedade

várias denominações de Actos Internacionais, sendo os mais relevantes para a nossa investigação os tratados<sup>321</sup>, as convenções<sup>322</sup>, os acordos<sup>323</sup>, os protocolos<sup>324</sup>, memorandos de entendimento<sup>325</sup> e convénios<sup>326</sup>.

Regressando ao nosso ponto de análise, de acordo com o Gráfico 1., infra apresentado, que traduz o total do número de Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal ente 1995 e 2015, verificamos a existência de um global de 313<sup>327</sup> que, para efeitos desta investigação, entendemos dividir em vinte e nove Tabelas: catorze correspondentes ao período 1995-2004 e quinze respeitantes a espaço de tempo que medeia 2005 e 2015, sendo que cada uma corresponde a um grupo ou categoria de Actos Internacionais (Ex.: Tabela 1: Dupla Tributação (1995-2004)), presentes em Anexo.

---

em causa é derivada da vontade de um Estado, que é limitada aos direitos e obrigações contratuais, que é *funcional* porque reduzida ao que é necessário à sociedade para respeitar as suas obrigações e fazer respeitar os seus direitos, em suma, que é *relativa* na medida em que não é oponível senão ao Estado ou aos Estados que a reconheceram. Trata-se assim de um sujeito menor de direito internacional” (Dihn, 2003: 663).

<sup>321</sup> “«Tratado» designa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular” (Parte I, art. 2.º n.º 1, alínea *a*) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados). Cf.: Resolução da Assembleia da República n.º 67/2003 de 7 de Agosto de 2003. *Diário da República n.º 181, I Série-A*. Assembleia da República. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/645669>.

<sup>322</sup> “Num nível similar de formalidade, costuma ser empregado o termo Convenção para designar actos multilaterais, oriundos de conferências internacionais e que versem assunto de interesse geral [...]. No entanto, existem algumas, poucas é verdade, Convenções bilaterais, como a Convenção destinada a evitar a dupla tributação”. Cf.: Tipos de Atos Internacionais. [Online]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais/>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].

<sup>323</sup> “Acordo uma é expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional, embora alguns juristas entendam por acordo os actos internacionais com reduzido número de participantes e importância relativa”. Salvo raras exceções, como é o caso do GATT, os acordos têm um pendor bilateral de natureza variável, seja política, económica, científica, técnica, cultural. Paralelamente, “o acordo toma o nome de Ajuste ou Acordo Complementar quando o acto dá execução a outro, anterior, devidamente concluído. Em geral, são colocados ao abrigo de um acordo-quadro ou acordo-básico, dedicados a grandes áreas de cooperação (comércio e finanças, cooperação técnica, científica e tecnológica, cooperação cultural e educacional). Esses acordos criam o arcabouço institucional que orientará a execução da cooperação”. Por fim, um acordo pode ser estabelecido entre um Estado e uma OI (Idem, 2016).

<sup>324</sup> “Protocolo é um termo que tem sido usado nas mais diversas acepções, tanto para acordos bilaterais quanto para multilaterais. Aparece designando acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares ou interpretativos de tratados ou convenções anteriores. É utilizado ainda para designar a ata final de uma conferência internacional” (Ibidem, 2016).

<sup>325</sup> Os memorandos de entendimentos representam uma designação comum para actos redigidos de forma simplificada, destinados a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as Partes, seja nos planos político, económico, cultural ou em outros. O memorando de entendimento é semelhante ao acordo, com excepção do articulado, que deve ser substituído por parágrafos numerados com algarismos arábicos. [O] Seu fecho é simplificado. Na medida em que não crie compromissos gravosos [...], pode normalmente entrar em vigor na data da assinatura” (Ibidem, 2016).

<sup>326</sup> O convénio, em regra, designa uma cooperação multilateral de várias índoles: política, económica, entre outros. Não obstante esta situação, o convénio também pode remeter para actos bilaterais (Ibidem, 2016).

<sup>327</sup> Ao longo da nossa investigação procurámos analisar o maior número possível de Actos Internacionais celebrados por Portugal ao longo do período supramencionado (1995-2015). Não obstante este facto, admitimos que possam ter existido alguns Actos que não figurem nas tabelas em Anexo, por força da dificuldade em encontrar todas as fontes, sendo, no entanto, de destacar que nestas se encontram presentes a sua esmagadora maioria.

Desta feita, segundo o Gráfico 1., abaixo apresentado, podemos constatar que no primeiro período (1995-2004) foram celebrados por Portugal cerca de 155 Actos Internacionais bilaterais, enquanto no segundo (2005-2015) este número ascende aos 158 Actos, representando cerca de 50,5% do total de Actos Internacionais bilaterais celebrados durante 1995 e 2015.

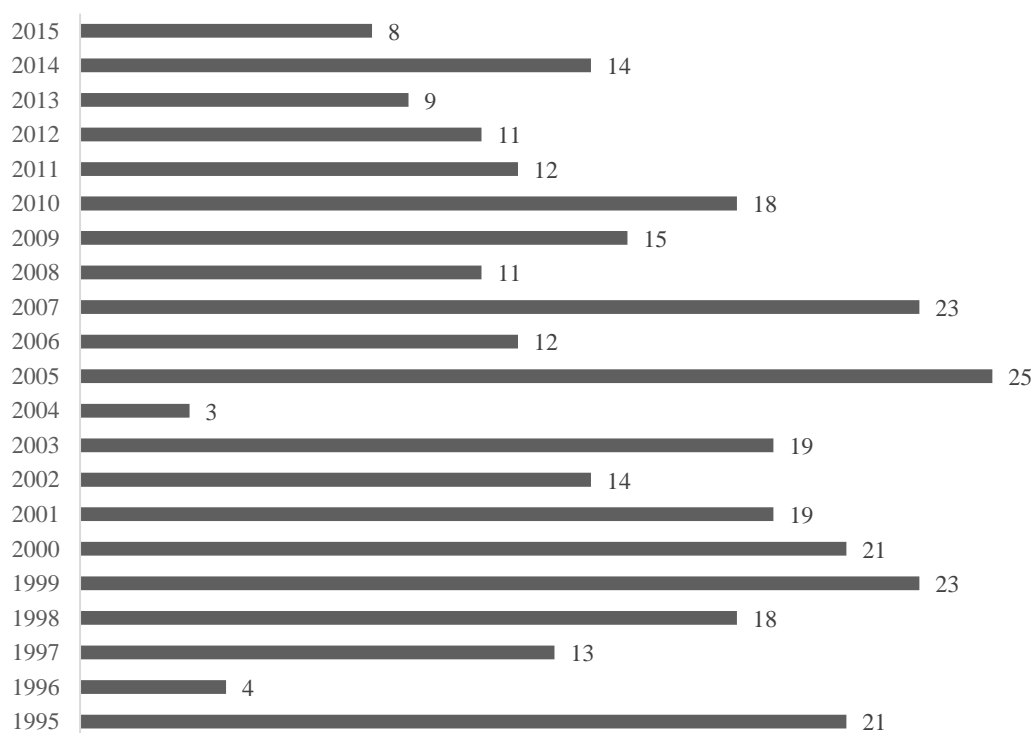


Gráfico 1. Actos Internacionais Bilaterais celebrados por Portugal entre 1995 e 2015

Após esta interpretação global, é possível atestar de acordo com o Gráfico 2., abaixo apresentado, que o maior número de Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal no período 1995-2004 respeitou às seguintes categorias: Extradução, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna (46); Dupla Tributação (36); Investimentos (26); Amizade, Boa-Vizinhança ou Cooperação Económica ou Comercial ou Tecnológica (17), presentes respectivamente nas Tabelas 12., 1., 3. e 2., presentes em Anexo. O somatório deste número de Actos (125) corresponde a 81.5% do global de Actos Internacionais bilaterais celebrados (155) por Portugal entre 1995-2004. Por outro lado, os países com quem Portugal mais celebrou Actos Internacionais bilaterais durante este período foram: a Espanha (9), o Brasil (7), Moçambique (5) e o México (5).

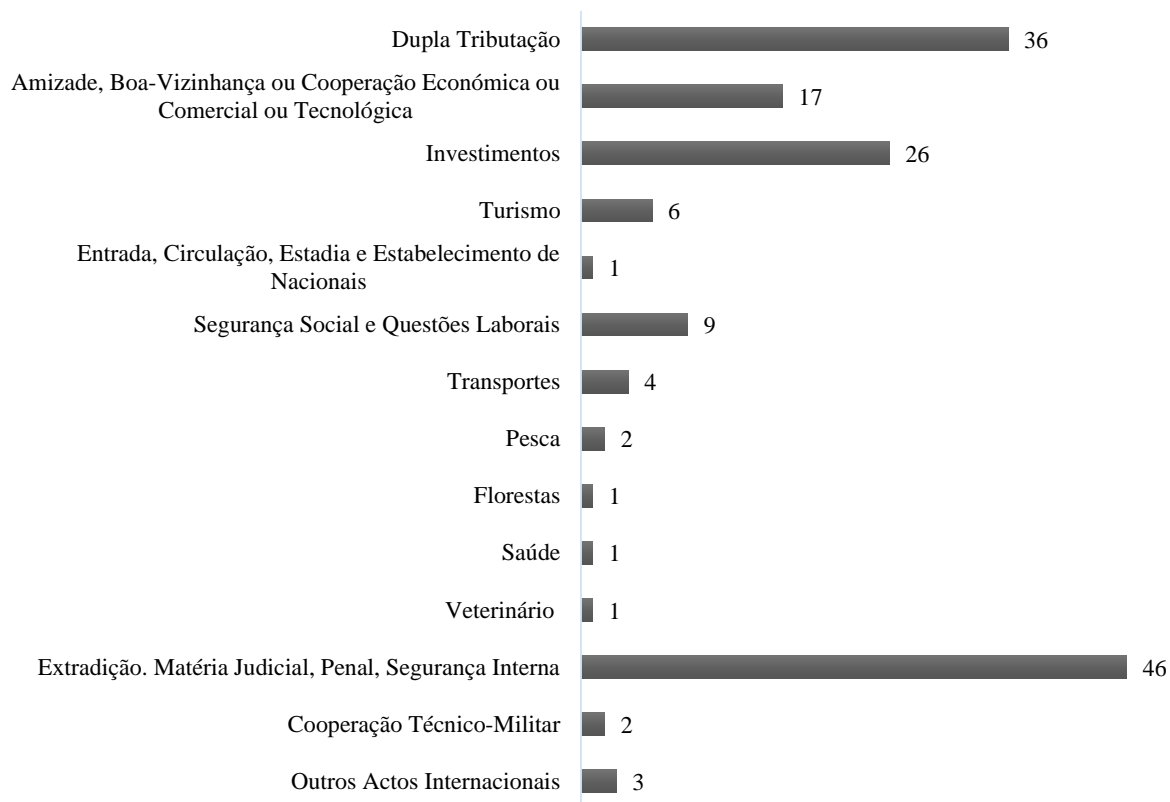


Gráfico 2. Actos Internacionais Bilaterais celebrados por Portugal por categorias (1995-2004)

Por outro lado, durante o período que medeia 2005 a 2015, não obstante configurar mais um ano em relação ao anterior período considerado (1995-2004), é possível verificar de acordo com o Gráfico 3. abaixo indicado que, em primeiro lugar se assiste a uma maior homogeneidade no número de Actos celebrados por categoria em contraste com os dados do Gráfico 2.; em segundo lugar que as categorias onde se registaram maior incidência de Actos Internacionais bilaterais foram: a Dupla Tributação, Tributação e Matéria Financeira<sup>328</sup>(34); Amizade, Boa-Vizinhança ou Cooperação Económica ou Comercial ou Tecnológica (15); sendo que Ambiente Agricultura e Floresta; Extradição, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna; e Turismo contabilizam 14 Actos celebrados, configurando, respectivamente, as Tabelas 15., 16., 23., 27. e 18..

Simultaneamente, de acordo com o que previamente mencionamos, é nosso objectivo demonstrar que por força da crise económica e financeira, que se agudizou em Portugal no período 2011-2015 durante a vigência do memorando de entendimento, esta serviu de alavancagem para a acção bilateral consubstanciada na celebração e Actos

<sup>328</sup> Sem prejuízo de termos inserido na Tabela 15. outras matérias que não apenas a Dupla Tributação, como por exemplo a Tributação e Matérias Financeiras, assemelhamos esta categoria à Tabela 1., uma vez que, ambas respeitam a questões financeiras *lato sensu*.

Internacionais bilaterais. Para o efeito, com o auxílio do Gráfico 1., podemos retirar que durante o período de exercício de funções do XIX GC (2011-2015), foram celebrados 49<sup>329</sup> Actos Internacionais bilaterais, com destaque para os anos de 2013 e 2014 onde se verificaram, respectivamente, o menor (9) e o maior (14) número de assinaturas. Assim comparados com o total de Actos Internacionais bilaterais assinados durante o espaço de tempo que medeia 2005 e 2015, entre 2011 e 2015 celebraram-se um total de 31,0% dos Actos globais. Por outro lado, de 2005 a 2010 – ainda que contabilizando um interregno de sete anos em cotejo com os restantes cinco ano – verifica-se a assinatura de 69% dos Actos supramencionados, tendo-se registado em 2005 o maior número (25) e em 2008 o menor (11).

Noutro sentido, quando comparamos o número de Actos Internacionais bilaterais celebrados pelos GC que desde 1995 completaram o seu mandato, verificamos a assinatura de 53<sup>330</sup> Actos durante a vigência do XIII GC (1995-1999) e 81<sup>331</sup> durante o período de

---

<sup>329</sup> As CDT celebradas entre Portugal e os seguintes países: Emirados Árabes Unidos, Hong Kong e Noruega, assim como o Acordo de Cooperação Económica, Comercial e Técnica com o Qatar e o Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíproca de Investimentos com o Senegal não foram assinados durante a vigência do XIX GC (2011-2015).

<sup>330</sup> Não foram celebrados pelo XIII GC (1995-1999), pese embora compreendam o período de tempo 1995 a 1999, os seguintes Actos Internacionais bilaterais: Polónia, 1995 - Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento; Hungria, 1995 – Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento; Bélgica, 1995 - Convenção Adicional Que Altera a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Regular Algumas Outras Questões em Matéria de Impostos sobre o Rendimento; Suazilândia, 1995 - Acordo de Cooperação Económica, Científica, Técnica, Educacional, Social e Cultural; Seychelles, 1995 - Acordo de Cooperação Económica e Técnica; São Tomé e Príncipe, 1995 - Acordo sobre a Promoção e a Protecção Mútua de Investimentos; Paquistão, 1995 - Acordo sobre a Promoção e a Protecção Mútua de Investimentos; Moçambique, 1995 - Acordo de Cooperação sobre a Promoção e a Protecção Recíproca de Investimentos; Letónia, 1995 - Acordo sobre a Promoção e a Protecção Mútua de Investimentos; Eslováquia, 1995 – Acordo sobre Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos; Croácia, 1995 - Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíproca de Investimentos; Coreia do Sul, 1995 - Acordo sobre a Promoção e Protecção Mútua de Investimentos; Chile, 1995 – Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíproca de Investimentos; Angola, 1995 - Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária; Angola, 1995 - Acordo Bilateral de Cooperação no Domínio do Combate ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e Criminalidade Conexa; Moçambique, 1995 - Acordo Bilateral de Cooperação no Domínio do Combate ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e Criminalidade Conexa; Angola, 1995 - Protocolo de Cooperação no Âmbito da Informática Jurídico-Documental; Moçambique, 1995 - Protocolo de Cooperação no âmbito da Informática Jurídico-Documental; Moçambique, 1995 - Protocolo de Cooperação relativo à Instalação e Funcionamento do Centro de Formação e de Investigação Jurídica e Judiciária; Angola, 1995 - Protocolo de Cooperação Relativo à Instalação e Funcionamento do Instituto Nacional de Estudos Judiciários; México, 1999 - Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento; Grécia, 1999 - Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento; Paraguai, 1999 – Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíprocas de Investimentos; México, 1999 - Acordo sobre a Promoção e Protecção Recíprocas de Investimentos; Lituânia, 1999 - Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo; Macau, 1999 - Acordo sobre a Transferência de Pessoas Condenadas. Ver Anexo 2.

<sup>331</sup> Não foram celebrados pelo XVII GC (2005-2009), pese embora compreendam o período de tempo 2005 a 2009, os seguintes Actos Internacionais bilaterais: China, 2005 - Memorando que permite o estabelecimento de ligações aéreas directas através de países terceiros; China, 2005 - Acordo sobre Cooperação Económica; Argélia, 2005 - Tratado de Amizade, Boa Vizinhaça e Cooperação; Anguilla, 2005

funções do XVII GC (2005-2009). Desta feita, mantendo presente que possam existir Actos Internacionais bilaterais a que a nossa investigação não tenha tido acesso – crendo que tenham sido muito poucos – é notório que em cotejo com os dois governos supramencionados, o XIX GC (2011-2015), não foi o que mais Actos celebrou.

Simultaneamente, de acordo com os dados que nos foi possível recolher, podemos observar que os Estados com quem Portugal mais Actos Internacionais bilaterais celebrou, no espaço de tempo que medeia 2005 e 2015 foram: a China (16), a Espanha (13) e Moçambique (11). Já no que concerne ao período de vigência do XIX GC (2011-2015), os Estados com quem Portugal mais Actos Internacionais bilaterais celebrou foram: a Espanha (6) e a Argélia (5).

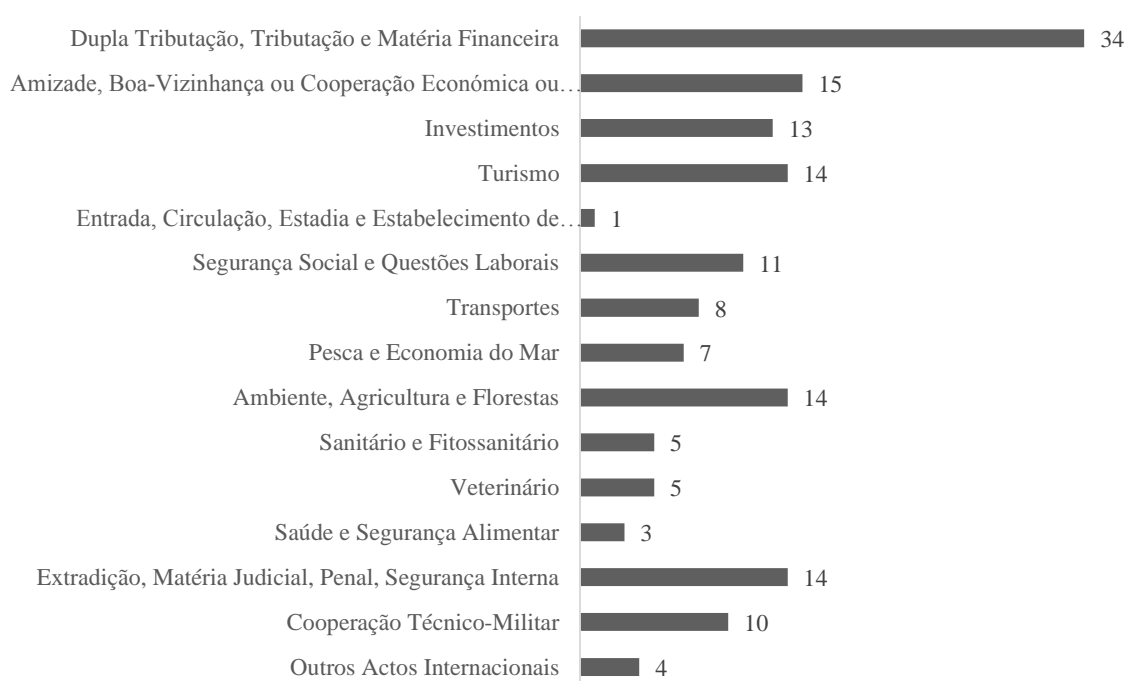


Gráfico 3. Actos Internacionais Bilaterais celebrados por Portugal por categorias (2005-2015)

Desta feita, em virtude dos números apresentados, concluímos que o período de grave crise económica e financeira não fez aumentar o número de Actos Internacionais

---

– Acordo por Troca de Cartas Relativo à Tributação dos Rendimentos da Poupança, que aprova a Convenção Relativa à Troca Automática de Informação em Matéria de Rendimentos da Poupança sob a Forma de Pagamentos de Juros; Uruguai, 2009 - Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Património. Ver Anexo 2.



celebrados por Portugal. Não obstante esta situação importa tecer algumas considerações sobre estes dados.

A primeira resulta das condicionantes que o processo de integração europeia impõe à PE portuguesa, desde logo o facto de apenas a UE poder celebrar acordos de natureza comercial – sobre áreas que se encontram sob a competência exclusiva da União - e de promoção e protecção de investimentos, estes últimos resultantes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) e do Regulamento n.º 1219/2012. Daqui é-nos possível deduzir a redução para metade do número de Actos Internacionais bilaterais respeitantes a matérias sobre o investimento estrangeiro (de 1995 a 2004 contabilizaram-se 26 assinaturas, enquanto que no período que medeia 2005 e 2015 verificam-se 13). Contudo, conforme previamente indicamos, pode o Estado português estabelecer acordos em domínios não comunitarizados, isto é, que não são competência exclusiva da União<sup>332</sup>, ou então no caso de esta delegar essa competência no Estado. De todas as formas, é evidente a perda de prerrogativas estatais nesta matéria e isso reflecte-se nos dados observados (de acordo com a Gráfico 3. de um total de 15, os últimos Acordo sobre Cooperação Económica foram celebrados em 2012 com a Indonésia e os EAU e o último Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica foi celebrado com a Turquia em 2014. Já de acordo com a Tabela 17. a respeito de Acordos de Investimento de um global de 13 verifica-se que as últimas assinaturas ocorreram em 2011 entre Portugal e Senegal e entre o primeiro e os EAU, sendo que apenas esta foi executada na vigência do XIX GC (2011-2015)).

Todavia, não obstante a análise presente no parágrafo anterior, devemos expressar que não almejamos reduzir a celebração de Actos Internacionais por parte de Portugal a categorias que versem exclusivamente sobre questões económicas, financeiras ou comerciais sendo que, sem prejuízo da relevância que estas matérias constituem para a nossa investigação, pretendemos afirmar que a assinatura de acordos de cooperação de natureza política *stricto sensu* são igualmente indicadores muito importantes para aferir a continuidade e acuidade do bilateralismo. E, neste contexto, será relevante que nos foquemos no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta celebrado entre Portugal e o Brasil em 2000<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Sobre esta problemática ver subcapítulo 3.2.4.3 da nossa investigação.

<sup>333</sup> A título de esclarecimento devemos referir que o presente Tratado em análise entre Portugal e Brasil não configura uma novidade na PE de ambos os países. Assim sendo, a título de exemplo veja-se o disposto no artigo 78.º do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta celebrado entre Portugal e o Brasil em 2000 que revoga ou ab-roga instrumentos jurídicos bilaterais assinados entre ambos desde 1951 até 1996. Cf.: Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, 2000. [Online]. Disponível em:

Assim sendo, o Tratado supramencionado assume especial relevo pelas disposições presentes no seu artigo 12.º quando refere que “os portugueses no Brasil e os brasileiros em Portugal, beneficiários do estatuto de igualdade, gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais desses Estados, nos termos e condições dos artigos seguintes” (com a devida ressalva que portugueses e brasileiros se encontrem “civilmente capazes e com residência habitual no país em que ele é requerido (art. 15.º do Tratado de Amizade), exceptuando-se segundo o artigo 14.º “do regime de equiparação previsto no artigo 12.º os direitos expressamente reservados pela Constituição de cada uma das Partes Contratantes aos seus nacionais” que no caso português remete para artigo 15.º n.º 2, sendo essas excepções as seguintes: “os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses”. Todavia, em concordância com o n.º 3 do artigo 15.º da CRP: “aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática”. Desta feita, uma das grandes novidades do Tratado de Amizade entre Portugal e Brasil reside no artigo 17.º do mesmo, pelo qual “n.º 1 - O gozo de direitos políticos por portugueses no Brasil e por brasileiros em Portugal só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente; n.º 2 - A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes; n.º 3 - O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade”. Mais, segundo o artigo 47.º do referido Tratado: “se o acesso a uma profissão ou o seu exercício se acharem regulamentados no território de uma das Partes Contratantes por disposições decorrentes da participação desta em um processo de integração regional, poderão os nacionais da outra Parte Contratante aceder naquele território a essa profissão e exercê-la em condições idênticas às prescritas para os nacionais dos outros Estados participantes nesse processo de integração regional”, disposição esta extremamente relevante devido ao facto de que quer Portugal quer o Brasil se encontrarem envolvidos nos respectivos processos de integração regional: a UE e o

---

[http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao\\_detalle.aspx?id\\_linha=4656](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalle.aspx?id_linha=4656). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

MERCOSUL<sup>334</sup>. Assim, pelo acima disposto, entendemos que este Tratado configura um importante instrumento político na condução das relações bilaterais de Portugal, assim como uma prova contundente da premência e relevância do bilateralismo para a PE portuguesa.

Após a abordagem sintetizada ao relevo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado em 2000 entre Portugal e Brasil, procuramos retomar a nossa análise aos dados apresentados nos Gráficos acima e nas Tabelas em Anexo. Assim, destacamos a existência de matérias sobre as quais versam um grande número de Actos Internacionais bilaterais e que respeitam a prioridades assumidas, por exemplo, pelo XIX GC (2011-2015)<sup>335</sup>, como é o caso das Convenções e Protocolos para Evitar a Dupla Tributação que representam um total de 28, que somadas às restantes matérias sobre Acordos Relativos à Tributação dos Rendimentos da Poupança (5) e Memorando de Entendimento Relativo à Cooperação Bilateral no Domínio Financeiro entre os Ministérios da Finanças de Portugal e China (1), verificamos um total de 34 Actos celebrados no âmbito financeiro no período que medeia 2005 e 2015<sup>336</sup>. Mais, durante a vigência do XIX GC (2011-2015) verificaram-se 10 assinaturas de Actos Internacionais bilaterais sobre estas temáticas, totalizando 29% do global destas entre 2005 e 2015. Assim, contabilizando todo período 1995 a 2015 podemos retirar que os Actos Internacionais Bilaterais destinados a evitar a dupla tributação representam a categoria com maior número de assinaturas, 64 no total, 70 se lhe acrescentarmos as restantes matérias financeiras.

Efectivamente, em concordância com o parágrafo anterior, no que concerne a questões relativas à tributação “a UE não tem responsabilidades directas em matéria de fixação das taxas de tributação e de cobrança de impostos. O montante dos impostos que terá de pagar é, por conseguinte, decidido pelo governo do seu país e não pela UE”<sup>337</sup>, salvo situações em que os impostos sejam utilizados para distorcer as regras do mercado único.

Mais, as Convenções para Evitar a Dupla Tributação (CDT) têm-se tornado mecanismos importantes aplicados pela *Diplomacia Económica* no sentido de corrigir os

---

<sup>334</sup> Cf.: Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, 2000. [Online]. Disponível em: [http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao\\_detalhe.aspx?id\\_linha=4656](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4656). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

<sup>335</sup> Ver página 263 e 264 da nossa investigação.

<sup>336</sup> Sem desprimor pela análise feita, no período de 1995 a 2004 assinaram-se 36 Convenções ou Acordos para Evitar a Dupla Tributação. Ver Gráfico 2..

<sup>337</sup> Cf.: Fiscalidade. [Online]. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/taxation\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/taxation_pt). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

embaraços criados “quando os rendimentos são considerados obtidos num Estado, o chamado Estado-fonte, quer fazer-se valer das suas prerrogativas e quer tributar. No entanto, tratando-se de rendimentos obtidos por não residentes, esse mesmo rendimento irá ser igualmente tributado no Estado de residência. E é aqui, neste ponto, que surge a questão da dupla tributação<sup>338</sup>”.

Estas CDT, regra geral, são concebidas de duas formas: “ao abrigo de muitos acordos bilaterais, o montante de imposto que pagou [o trabalhador] no seu país de trabalho será abatido no imposto a pagar no seu país de residência; noutros casos, o rendimento auferido no país onde trabalha poderá ser tributável apenas nesse país e estar isento de imposto no seu país residência<sup>339</sup>”.

Desta feita, as CDT representam um instrumento muito útil no que concerne a nacionais a trabalhar no estrangeiro ou a cidadãos de outros Estados que laboram em Portugal, desenvolvendo um sistema que torna mais simples o progresso da sua actividade, além de se afirmar como um elemento demonstrativo da preponderância e premência do bilateralismo em geral, e no período de 1995 a 2015 na PE portuguesa em particular. Mais, as CDT podem incidir sobre várias matérias e sobre pessoas singulares e colectivas, existindo a possibilidade de versarem sobre “lucros de empresas, dividendos, juros, «royalties», mais-valias, trabalho dependente e independente, entre outros”. Importa, no entanto, considerar que “a designação «lucros de empresas», ao contrário do que parece indicar não se refere aos lucros e dividendos, mas antes aos rendimentos de prestações de serviços num sentido lato. Quando um operador económico de um Estado com o qual assinámos convenção presta serviços em Portugal que sejam considerados aqui obtidos, o nosso Código prevê uma retenção na fonte<sup>340</sup>”.

Por fim devemos indicar que as CDT no caso mais específico das Tabela 1. e 15. podem incidir sobre questões como o Rendimento, o Património, o Capital e no sentido de Prevenir a Evasão Fiscal, representando, assim, um indicativo da importância do bilateralismo no combate que os Estados têm levado a cabo para prevenir a fuga de impostos, dada a carência de concerto multilateral regulador sobre esta matéria.

---

<sup>338</sup> Cf.: Antunes, J., 2016. Dupla tributação. In: *Jornal de Negócios*. [Online]. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/dupla\\_tributacao.html](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/dupla_tributacao.html). [Acedido em 20 de Junho de 2016].

<sup>339</sup> Cf.: Dupla tributação. [Online]. Disponível em: [http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index\\_pt.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index_pt.htm). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

<sup>340</sup> Cf.: Antunes, J., 2016. Dupla tributação. In: *Jornal de Negócios*. [Online]. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/dupla\\_tributacao.html](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/dupla_tributacao.html). [Acedido em 20 de Junho de 2016].

Evoluindo na nossa análise ao dados recolhidos sobre os Actos Internacionais bilaterais de Portugal, verificamos que o sector Turismo presente nos Gráficos 2. e 3. configura uma problemática de grande relevo para os governos portugueses, ocupando o terceiro lugar<sup>341</sup> em termos de números de Actos Internacionais bilaterais celebrados entre 2005 e 2015, 14 no total, evidenciando uma importância crescente face ao período 1995-2004 (6). Todavia, apenas dois acordos foram celebrados durante a vigência do XIX GC (2011-2015) com Peru e San Marino, respectivamente em 2012 e 2013.

Não obstante o supramencionado, o âmbito destes Acordos versam sobre tudo a respeito da cooperação institucional; da cooperação empresarial e investimento; da formação profissional; da promoção turística; do intercâmbio de informação e experiências; da cooperação no âmbito de organizações internacionais, o que nos permite antever uma grande margem de actuação para o Estado português desenvolver uma forte *Diplomacia Económica* no sentido de apoiar empresas portuguesas e na promoção do turismo de Portugal, mediante a vigência de tais Acordos.

Desta feita, a temática do Turismo e das Viagens merece especial atenção na nossa análise pelo simples motivo de configurar um sector que contribuiu com um total de 32,437.5 US\$bn (aproximadamente 29,830680.4 Milhões de Euros) para a riqueza nacional em 2015, representando um total de 16,4% do PIB, ocupando Portugal a 32.º posição de um global de 184 países no primeiro caso e 42.º no que respeita ao contributo do Turismo e das Viagens para o PIB, expondo um crescimento desde 2011 até 2015 (período de tempo que temos utilizado para avaliação mais concreta do bilateralismo português), apresentando-se acima da média em relação à Europa contabilizando o impacto total no PIB desta de 9.6%. Paralelamente, podemos ainda constatar o impacto que a acção externa dos governos portugueses, em particular, no que respeita à promoção por intermédio da *Diplomacia Económica* em relação ao Turismo e às Viagens quando verificamos estas a nível doméstico representam 33,6% do impacto directo deste sector no PIB contra os 66,4% dos gastos efectuados por estrangeiros visitantes<sup>342</sup>.

Por outro lado, o Gráfico 3. evidencia-nos um total de 14 Actos Internacionais bilaterais, mais concretamente configurando Protocolos, Memorandos de Entendimento ou Programas de Acção em matérias relacionadas com Ambiente, Agricultura e Florestas,

---

<sup>341</sup> Em paridade com o número de Actos Internacionais bilaterais sobre Ambiente, Agricultura e Florestas (14) e Extradicação, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna, mesmo considerando a grande abrangência de categorias mais específicas que compõem respectivamente a Tabela 9. e 13.. Cf.: Anexo 2.

<sup>342</sup> Cf.: The World Travel & Tourism Council, 2016. *Travel & Tourism Economic Impact 2016 – Portugal*. [Online]. Disponível em: <http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2016/portugal2016.pdf>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

sendo que a Agricultura configura uma competência partilhada entre a União e os seus Estados-Membros (art. 4.º n.ºs 1 e 2 *d*) do TFUE). Efectivamente estas foram uma das categorias em que se verificou maior intervenção por parte do XIX GC (2011-2015), sendo que no período de vigência deste executivo foram assinados 11 Actos Internacionais bilaterais.

Igualmente com 14 assinaturas verificadas entre 2005 e 2015 encontram-se os Actos Internacionais bilaterais respeitantes à Extradução, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna presentes no Gráfico 3. mas que configuram um decréscimo significativo em cotejo com a mesma categoria de Actos assinados entre 1995 e 2004, perfazendo um total de 46, segundo o Gráfico 2.. Sem prejuízo disto, sobre o global desta categoria de Actos Internacionais bilaterais celebrados entre 1995 e 2015, podemos retirar a importância da cooperação Estado a Estado num contexto de um mundo globalizado em que não são apenas as matérias políticas e económicas ocuparem as preocupações dos governos, mas também questões judiciais, penais e sobre tudo de segurança interna. Do total de Tratados, Convenções, Acordos e Memorandos sobre estas matérias apenas o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna assinado com Timor-Leste em 2011 foi celebrado durante a vigência do XIX GC (2011-2015).

Igualmente apresentando um número considerável de Actos Internacionais bilaterais encontram-se as matérias relativas à Segurança Social e Questões Laborais, onde vislumbramos 20 assinaturas entre 1995 e 2015 assinaturas, sem que se verifique, contudo, alguma referente ao exercício do XIX GC (2011-2015).

Por outro lado, contabilizando apenas 2 Actos Internacionais bilaterais entre 1995 e 2004 e 10 Actos Internacionais bilaterais entre 2005 e 2015, de acordo com os Gráficos 2. e 3. encontra-se a Cooperação Técnico-Militar (CTM), onde podemos constatar segundo a Tabela 28. que esta foi uma temática em que o XIX GC (2011-2015) muito investiu em termos de relacionamento bilateral, por ventura não pelo impressionante número de Programas–Quadro, mas sim por ser revelador da importância que Portugal atribui à cooperação com os PALOP e Timor-Leste, no âmbito das suas FFAA. Dos 12 Programas–Quadro analisados 8 foram assinados na vigência do supramencionado executivo.

Assim sendo, de acordo com Susana Alexandra Duarte o objectivo da CTM “subjaz o aprofundamento do relacionamento com a África Lusófona e Timor-Leste, áreas de interesse nacional conjuntural”, figurando a CTM com elemento relevante na afirmação do interesse nacional”. Entre os objectivos políticos e estratégicos inerentes à CTM encontram-se, entre outros: “contribuir para a afirmação da presença de Portugal no

mundo, através da actuação das FA portuguesas como instrumento da Política Externa do Estado; contribuir para o estreitamento da cooperação no Mundo Lusófono; fomentar o uso da língua portuguesa”. Mais, “dos actuais objectivos ressalva-se que a CTM Portuguesa ultrapassa o quadro estritamente militar, contribuindo para a segurança, estabilidade política e para o desenvolvimento económico e social”. Por fim de acordo com a supracitada autora: “a CTM Portuguesa, cooperação essencialmente bilateral (Portugal com cada um dos PALOP e Timor-Leste), desenvolve-se também ao nível multilateral, no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa desde 2002, por via da inclusão, no 3.º art. dos Estatutos da CPLP, da Componente da Cooperação no domínio da Defesa” (Duarte, 2011).

Relativamente aos Actos Internacionais sobre a Pesca, apenas de referir que entre 1995 e 2004 somente se assinaram dois Acordos. Por outro lado, entre 2005 e 2015 relativamente à Pesca e Memorando sobre Economia do Mar, devemos destacar que todos os 7 registados no Gráfico 3. foram assinados durante a vigência do XIX GC (2011-2015), sendo que 5 destes Acordos sobre Pescas foram celebrados com a Espanha e, pela letra dos mesmos, podemos percepcionar que, uma vez versando sobre o Exercício da Actividade da Frota de Pesca Artesanal dos Açores, da Madeira e das Canárias; Acordo Fronteiriço do Minho; Acordo Águas Continentais – Arrasto; Acordo Águas Continentais – Palangre que nos encontramos sobre o domínio da *fronteira política*, da *fronteira económica*, e da *fronteira marítima*, pois se assim não fosse, não teriam os vizinhos peninsulares que celebrar Acordos sobre a fronteira do Minho (como de resto também existem Acordos fronteiriços sobre o Guadiana e Madeira-Canárias), ou autorizar pescas artesanais da outra parte nos Açores, Madeira ou Canárias ou ainda ter a necessidade de estipular que tipos de embarcações/artes operam em águas do outro país.

Por fim, não vislumbrando grande relevo aos restantes Actos Internacionais bilaterais para efeitos da concretização desta investigação, limitamo-nos deixar expresso nestas linhas as contagens realizadas com base nas tabelas abaixo apresentadas. Desta feita, de acordo com os Gráficos 2. e 3. a categoria dos Transportes contabiliza 12 Actos Internacionais bilaterais entre 1995 e 2015, sendo que nenhum foi celebrado no período de tempo em que o XIX GC (2011-2015) se encontrou em funções.

No que concerne a questões Sanitárias e Fitossanitárias presentes no Gráfico 3., verificamos a assinatura de 5 Actos Internacionais bilaterais apenas entre 2005 e 2015, 3 das quais durante a vigência do XIX GC (2011-2015).

Igualmente, registamos 5 Actos Internacionais bilaterais celebrados entre 2005 e 2015 sobre o domínio Veterinário, ao que lhes acresce 1 Acto assinado em 2004 com a Espanha. Por outro lado apenas 1 foi assinado durante o período de funções do XIX GC (2011-2015), entre Portugal e a Argélia, em 2013.

Relativamente a matérias que versem sobre a Saúde e Segurança Alimentar, constatamos a presença de 1 Protocolo celebrado com Espanha em 2003 e 3 Actos Internacionais bilaterais entre 2005 e 2015, sendo que apenas 1 foi assinado na vigência do XIX GC (2011-2015) entre Portugal e Cabo Verde em 2014, segundo as Tabelas 10. e 26, respectivamente.

Voltando-nos para a categoria de Entrada, Circulação, Estadia e Estabelecimento de Nacionais, apenas contabilizamos 2 Actos Internacionais bilaterais durante o espaço de tempo que mediou 1995 e 2015, tendo sido o primeiro assinado entre Portugal e Brasil em 2003 e o segundo entre aquele e Andorra em 2007.

Por último, no que respeita às Tabelas 14. e 29., traduzidas nos Gráficos 2. e 3. sob o título de “Outros Actos Internacionais”, entendemos assim proceder uma vez que nenhum dos 7 Actos Internacionais bilaterais se enquadrava nas restantes categorias por nós definidas. Deste modo, no período 1995 e 2004 importa-nos destacar a importância de um dos Actos: a Concordata de 2004 assinada entre Portugal e a Santa Sé<sup>343</sup>. Este Acto Internacional bilateral assume particular relevância atendendo à histórica ligação entre o país e a Igreja Católica, desde logo pela grande quantidade de fiéis a este credo que dispõe, além de implicações traduzidas a nível de casamentos, educação, bens, fiscalidade entre outras matérias. Assim, de acordo com o artigo 1.º n.º 2, Portugal começa por reconhecer “a personalidade jurídica da Igreja Católica”<sup>344</sup>.

Por outro lado, o artigo 13.º n.º 1 reporta-nos a problemática dos casamentos, sendo que “o Estado Português reconhece efeitos civis aos casamentos celebrados em conformidade com as leis canónicas, desde que o respectivo assento de casamento seja transcrito para os competentes livros do registo civil”<sup>345</sup>.

Já no que concerne ao escopo da educação, o artigo 19.º n.º 1 refere que “a República Portuguesa, no âmbito da liberdade religiosa e do dever de o Estado cooperar com os pais na educação dos filhos, garante as condições necessárias para assegurar, nos

---

<sup>343</sup> A primeira Concordata assinada entre Portugal e a Santa Sé data do dia 7 de Maio de 1940.

<sup>344</sup> Cf.: Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004 de 30 de Setembro de 2004. *Diário da República n.º 269 de 16 de Novembro de 2004, I Série-A*. Assembleia da República. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2004/11/269A00/67416750.pdf>.

<sup>345</sup> Idem, 2004.



termos do direito português, o ensino da religião e moral católicas nos estabelecimentos de ensino público não superior, sem qualquer forma de discriminação”, sendo que, segundo o n.º 2 do mesmo artigo: “frequência do ensino da religião e moral católicas nos estabelecimentos de ensino público não superior depende de declaração do interessado, quando para tanto tenha capacidade legal, dos pais ou do seu representante legal”<sup>346</sup>.

Por outro lado, relativamente à expropriação de bens, o artigo 24.º vem regular essa situação de acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2<sup>347</sup>.

No que ao escopo da fiscalidade diz respeito, de acordo com o artigo 26.º n.º 2 “a Santa Sé, a Conferência Episcopal Portuguesa, as dioceses e demais jurisdições eclesiásticas, bem como outras pessoas jurídicas canónicas constituídas pelas competentes autoridades eclesiásticas para a prossecução de fins religiosos, às quais tenha sido reconhecida personalidade civil nos termos dos artigos 9.º e 10.º, estão isentas de qualquer imposto ou contribuição geral, regional ou local, sobre: *a)* Os lugares de culto ou outros prédios ou parte deles directamente destinados à realização de fins religiosos; *b)* As instalações de apoio directo e exclusivo às actividades com fins religiosos; *c)* Os seminários ou quaisquer estabelecimentos destinados à formação eclesiástica ou ao ensino da religião católica; *d)* As dependências ou anexos dos prédios descritos nas alíneas *a)* a *c)* a uso de instituições particulares de solidariedade social; *e)* Os jardins e logradouros dos prédios descritos nas alíneas *a)* a *d)* desde que não estejam destinados a fins lucrativos; *f)* Os bens móveis de carácter religioso, integrados nos imóveis referidos nas alíneas anteriores ou que deles sejam acessórios”. De igual modo, as mesmas entidades, segundo o n.º 3 do mesmo artigo “[...] estão isentas do imposto do selo e de todos os impostos sobre a transmissão de bens que incidam sobre: *a)* Aquisições onerosas de bens imóveis para fins religiosos; *b)* Quaisquer aquisições a título gratuito de bens para fins religiosos; *c)* Actos de instituição de fundações, uma vez inscritas no competente registo do Estado nos termos do artigo 10.º”<sup>348</sup>.

Por último, no que respeita à problemática dos feriados e dias festivos, cuja limitação pelo XIX GC (2011-2015) no âmbito da execução do memorando de entendimento levantou muitas críticas, o artigo 30.º da Concordata refere que “[...] são as seguintes as festividades católicas que a República Portuguesa reconhece como dias festivos: Ano Novo e Nossa Senhora, Mãe de Deus (1 de Janeiro), Corpo de Deus,

---

<sup>346</sup> Ibidem, 2004.

<sup>347</sup> Ibidem, 2004.

<sup>348</sup> Ibidem, 2004.

Assunção (15 de Agosto), Todos os Santos (1 de Novembro), Imaculada Conceição (8 de Dezembro) e Natal (25 de Dezembro)”<sup>349</sup>, além do Domingo ser também considerado dia festivo por Portugal (art. 3.º n.º 1 da Concordata de 2004).

Por outro lado, uma vez considerada a análise à categoria que designámos por “Outros Actos Internacionais” referente ao período 1995 e 2004, evoluiremos a nossa investigação para o período que medeia 2005 e 2015, sendo que, neste caso, 3 dos 4 Actos Internacionais Bilaterais foram celebrados entre Portugal e a China, tendo o Acordo com o Imamat Ismaili sido assinado na vigência do XIX GC (2011-2015), assumindo uma importância assinalável. Desde logo, porque não nos encontramos perante o domínio das relações entre Estados, mas sim entre o Estado português e uma comunidade religiosa encabeçada pelo Imam Aga Khan. Desta feita, Rui Machete, Ministro dos Negócios Estrangeiros que celebrou, em 2015, o acordo entre o Estado português e a Aga Khan de forma a estabelecer em Lisboa a sede do seu Imamat, do qual se retirou um “significado em relação ao Canadá, que foi preterido, e houve o cuidado necessário para não ofender os interesses de outros países da União Europeia. [...] Este acordo é um exemplo típico desse aspecto concreto de concorrência fiscal, [sendo o grande problema o facto de não serem um Estado, não terem soberania] a maneira como os seus aspectos fiscais são tratados, para as numerosas empresas que têm e os investimentos que podem realizar em Portugal” (Machete, 2016).

Em síntese, ao longo do nosso Capítulo IV procurámos focar-nos no Bilateralismo em duas componentes. No que entendemos por Bilateralismo clássico que configura as acções bilaterais Estado a Estado que, no âmbito da nossa dissertação, respeita às acções de PE do Estado português. Por outro lado, identificamos uma nova forma de bilateralismo que designámos por *Bilateralismo Novo* e que assente nos contactos preferenciais bilaterais entre OI ou entre estas e um estudo terceiro. Para o efeito, procurámos verificar esta nova realidade através do estudo de caso previamente definido e que versou sobre a possibilidade de celebração de um acordo de associação bi-regional União Europeia-Mercado Comum do Sul.

Assim sendo, no que concerne a esta última problemática, segundo o que nos foi possível verificar através do estudo de caso supramencionado, não obstante o facto de a UE e o MERCOSUL configurarem movimentos de integração regional semelhantes, a concretização de um acordo de associação bi-regional figura-se muito difícil. Desde logo,

---

<sup>349</sup> Ibidem, 2004.

por força dos diferentes estágios de integração e respectivas dinâmicas institucionais não se encontrarem no mesmo patamar, observando-se certos entraves à concretização dos objectivos da OI sul-americana por parte dos seus Estados-Membros; em segundo lugar por uma questão de opção política, a própria União tem priorizado outras zonas do globo, em particular após o 11 de Setembro de 2001, além da cooperação acentuada que mantém com os países partes do acordo de Cotonou – antiga Conferência de Lomé -; por fim, de acordo com o que pudemos observar, as questões comerciais continuam a desempenhar o principal entrave à celebração de um acordo de associação bi-regional, em grande medida por traduzirem as diferentes posições dos países desenvolvidos da Europa, que pretendem abrir mercados à exportação de bens do sector secundário, tecnológico e serviços e os países em desenvolvimento do Cone Sul (sendo o Brasil potência emergente) que pretende colocar nos mercados europeus produtos do sector primário e proteger as suas indústrias, tal qual os membros da União pretendem proteger a PAC.

Desta feita, atendendo a estas dificuldades avançámos com a possibilidade do Brasil enquanto *Ilha de Poder Global* e polo director do processo de integração regional do MERCOSUL, se poder assumir como principal aliado da União naquela região quer no plano económico, quer político. Deste modo, Brasil representa cerca de 70% do comércio da UE com o MERCOSUL o que significaria um passo importante numa entrada mais acentuada nos mercados sul-americanos. Depois, o seria do interesse do próprio Brasil estabelecer uma aliança que contrabalançasse o peso dos EUA nas suas relações regionais e sub-regionais, além de que, para a própria União seria o corolário do seu *soft power*, bem como uma tentativa de anular o epíteto de *gigante económico e anão político* por se conseguir intrometer no equilíbrio de poder regionais por força do relacionamento económico e laços políticos com um país e região que, tradicionalmente, são considerados o espaço de “coutada” dos EUA.

Por fim, referenciar que atribuir prioridade ao Brasil no contexto das relações com o Continente sul-americano não significa descurar no objectivo primordial que será alcançar o acordo de associação bi-regional UE-MERCOSUL. Conforme fomos referindo ao longo do nosso estudo de caso, a evolução da própria OI MERCOSUL tem que se apresentar consentânea, sem desprimor das posições dos restantes Estados-Membros, com as opções de PE do Brasil. Desta feita, alcançar e desenvolver um acordo com o Brasil pode ser o passo necessário a dar para se atingir o acordo de associação bi-regional, até porque, recordamos, nenhuma destas OI em apreço possui uma verdadeira *Política Externa*, sendo no máximo uma *acção externa*, significando, portanto, que um acordo entre

as duas regiões a acontecer, representará um consenso de interesses de todas as partes: europeias (lembramos a necessidade ratificação dos Estados para acordos de associação da UE e a problemática dos acordo mistos no âmbito comercial) e sul-americanas envolvidas.

Por outro lado, tivemos a oportunidade de nos debruçar ao longo deste Capítulo IV sobre a problemática do Bilateralismo de Portugal, com particular enfoque no período que medeia 1995 e 2015, no sentido de demonstrar que o bilateralismo não desapareceu, bem pelo contrário tem-se vindo a afirmar, após um período de grande priorização da “Opção Europeia” na PE portuguesa, como eixo fundamental complementar ao multilateralismo. Esta posição encontra-se sustentada pela importância atribuída pelos sucessivos GC desde 1995 a instrumentos como a *Diplomacia Económica*, cujo seu potencial bilateral pretende ser utilizado no sentido de ajudar Portugal a lidar com os desafios exógenos, não obstante a presença e os compromissos multilaterais que o país assumiu. De facto, conforme nos foi possível constatar, à medida que se adensam as conjunturas negativas, sob ponto de vista económico e financeiro, internacionais e nacionais, mais premente se torna a relevância atribuída pelos sucessivos governos à *Diplomacia Económica*, muito em particular às acções bilaterais que dela possam resultar no sentido de auxiliar a economia portuguesa, dirimir a exiguidade do país tentando captar recursos exógenos como IDE, ajudar à internacionalização da economia e das empresas, encontrar novos mercados para exportação e promover a *Marca Portugal*.

Por fim, pudemos ainda analisar os Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal no período que medeia 1995 e 2015, no sentido de verificar se através do número de assinaturas registadas existiu um aumento da actividade bilateral portuguesa, com particular enfoque sobre o grave período de crise económica e financeira que conheceu o seu momento mais agudo com a celebração de um memorando de entendimento entre as autoridades portuguesas e instituições externas, ao qual o XIX GC (2011-2015) teve de dar cumprimento.

Neste contexto, e partindo do princípio que os períodos de crise serviriam de alavancagem para a acção bilateral consubstanciada na celebração de Actos Internacionais, tal não nos foi possível verificar. Desta feita, não só o número de Actos celebrados se manteve praticamente igual durante os dois períodos que conformavam uma subdivisão do escopo geral de observação, isto é, de 1995 a 2004 e 2005 a 2015, sendo que no primeiro registámos 155 assinaturas, enquanto no segundo obtivemos 158 num total de 313 durante o espaço de tempo que medeia 1995 e 2015.

Mais, na vigência do XIX GC (2011-2015), que corresponde, no nosso entender ao período mais agudo da crise económica e financeira assinalámos apenas um total de 49 Actos Internacionais bilaterais celebrados em cotejo com os 158 do período de 2005 a 2015, correspondente apenas a 31% do total destes onze anos.

Não obstante o supramencionado entendemos, em primeiro lugar, que o facto existir uma grande priorização da *Diplomacia Económica* nos sucessivos programas de governo desde 1995 e a esta não corresponder um aumento significativo de assinaturas de Actos Internacionais bilaterais, particularmente durante o período de crise económica supramencionado, não se pode reduzir a actividade da *Diplomacia Económica* apenas a esta particularidade, sendo muito difícil de quantificar e qualificar o impacto rela desta, em consideração aos Actos assinados, nomeadamente os que incidem sobre matérias como o Turismo ou as CDT, que representam, em especial, o primeiro, áreas de grande relevo com impacto na economia do país.

Em segundo lugar, sem prejuízo do relevo atribuído a questões económicas e financeiras, quer pela nossa investigação, quer pelos governos pela quantidade de Actos celebrados sobre estas categorias, importa referir que não apenas áreas como a economia, o comércio ou a finança servem de demonstrativo para a existência e acuidade do bilateralismo. Queremos com isto afirmar que Actos Internacionais bilaterais com carácter político *stricto sensu*, encerram em si grande relevo para a problemática bilateral como os casos mencionados da CTM com os PALOP e Timor-Leste, além do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Portugal e o Brasil (2000), a Concordata entre aquele e a Santa Sé de 2004, ou mesmo o acordo celebrado com o Imamat Ismaili em 2015, entre outros exemplos reflectidos nas Tabelas em Anexo. Assim sendo, entendemos que não só o bilateralismo em termos considerados clássicos, ou seja Estado a Estado, não desapareceu como continua a configurar um eixo fundamental, em particular da PE portuguesa, em paralelo com o multilateralismo.

## CONCLUSÃO

Ao longo desta investigação procurámos dar resposta à seguinte questão principal: «*O bilateralismo mantém-se, mesmo que com outra configuração, ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo?*». A interrogação por nós levantada pressupõe verificar até que ponto são verdadeiros os factos apontados por Ernâni Lopes a respeito da influência da globalização na transformação dos poderes dos Estados nacionais (Ernâni Lopes, 2010), e por Severiano Teixeira como sendo a perda de relevo da acção bilateral em detrimento do multilateralismo (Teixeira, 2005: 116).

De acordo com a metodologia por nós definida no início deste trabalho, ao longo das próximas linhas, será nosso objectivo concluir sobre as questões secundárias supra enunciadas, que a jusante nos permitirão validar as hipóteses levantadas, assim como alicerçar a nossa conclusão na resposta à questão central do nosso trabalho.

Desta feita, no que concerne à primeira questão secundária: «*De que forma o bilateralismo contribui tradicionalmente para a concretização dos objectivos da Política Externa portuguesa?*», entendemos que a acção bilateral, sendo em grande medida o mecanismo de contacto exógeno dos Estados por tradição e excelência - descontando o relevo das conferências multilaterais de carácter não permanente e assistindo apenas ao advento do multilateralismo permanente e universal no início do século XX - desempenhou um papel fundamental no relacionamento de Portugal com o exterior ao longo dos diferentes períodos por nós definidos, em particular, e em virtude da questão apresentada, o Peninsular (Séc. XII-Séc. XV) e o Imperial (Séc. XV-1974).

Assim sendo, no que respeita ao primeiro essencialmente caracterizado por uma política de balança de poderes face aos seus vizinhos peninsulares, em especial o Reino de Castela, por relações bilaterais que priorizaram uma aproximação à Santa Sé como forma de assegurar a sua sobrevivência enquanto reino independente e à Inglaterra, à medida que a pressão exógena exercida pelo vizinho castelhano aumentava, sendo exacerbada por força dos contextos internacionais. Em virtude da união dos reinos Castela e Aragão, Portugal introduziu mudanças na sua política peninsular ou se preferirmos, dentro da conspeção de James Rosenau, a acção externa do Reino passou por um *adaptive behavior*, evoluindo de um equilíbrio regional para uma política de boa-vizinhança, tal a assimetria face a Castela.

Em relação ao segundo período supramencionado, entendemos que este se caracteriza, fundamentalmente, pela expansão marítima e manutenção das possessões ultramarinas. Estas opções corporizam a correlação entre factores internos como a necessidade de Portugal recuperar recursos exógenos que não existiam no seu território para se desenvolver e das condicionantes geográficas e políticas que dificultavam uma expansão continental e impeliram a uma abordagem atlantista/ultramaritimista, e factores externos que o obrigariam a uma constante tentativa de equilíbrio entre a pressão continental proveniente da Espanha e a manutenção do império ultramarino, que se consubstanciou, preferencialmente, no relacionamento bilateral com a Inglaterra, resultando na secular Aliança Luso-Britânica.

Não obstante a situação supramencionada, em virtude dos contextos exógenos, em certos momentos da História de Portugal se observaram tentativas de aproximação à potência (por contraposição) continental tão quanto lhe permitisse sustentar a pressão espanhola (Ex.: a França por oposição à Espanha dos Habsburgo) e da Grã-Bretanha (Ex.: os EUA por força de vantagens comerciais ou a Prússia na segunda metade do século XIX, posteriormente Alemanha).

Por outro lado, a PE de Portugal durante este período seria sempre condicionada pela tradicional dinâmica exiguidade-exogeneidade que, quer pelo seu tamanho e parca população além da ausência de recursos internos, quer pela sua exposição à influência das grandes potências, haveria de traduzir as dificuldades sentidas pelo país no sentido de prosseguir uma política de neutralidade perante as várias querelas que assolaram a Europa.

Após as tormentas que resultaram nas duas guerras mundiais, o regime do Estado Novo teve que proceder a um *adaptive behavior* em virtude da ascensão de uma ordem internacional normativa consubstanciada em princípios como o primado de um modelo de Estado assente em democracias; o formato liberal dos contactos internacionais, particularmente os económicos e financeiros; a multilateralização da ordem internacional; o respeito pelo direito internacional e pelo princípio da autodeterminação dos povos que assentou no entendimento entre as grandes potências vencedoras da II GM. Todavia, rapidamente esta Ordem Internacional degenerou no que podemos definir como a “Ordem dos Pactos” (Moreira, 2013), configurando um clima de antagonismo geopolítico e ideológico, dando origem a uma bipolaridade, onde o regime do Estado Novo, no sentido de enfrentar estas alterações no plano externo, tentou assegurar o secular domínio do Ultramar, assim defender a perspectiva do Estado português em relação ao que se entendia com sendo a sua realidade política multirracial e pluricontinental.

Assim sendo, no sentido de dar resposta ao que as chefias do Estado Novo percepcionavam como sendo o interesse nacional do país, em particular: a vocação atlântica; o afastamento em relação a processos de integração regionais que pressupunham uma transferência de soberania para uma entidade supranacional, optando, assim, pela inserção multilateral em OI de cooperação; a defesa das províncias ultramarinas, que originaram um diferendo com a ONU e a sua Ordem Normativa, Portugal procurou servir-se das acções bilaterais fosse com o objectivo de conseguir apoios políticos no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, fosse no sentido de garantir armamento para cobrir as necessidades provocadas por um conflito ultramarino em três frentes (Nogueira *b*, 2000) ou ainda como complemento aos concertos económicos multilaterais como a EFTA que, perfazendo uma plataforma privilegiada para contactos Estado-Estado entre os seus membros, lhe permitiu colocar produtos do sector primário mercados dos seus parceiros.

Deste modo, pese embora a necessidade de se adaptar a um novo contexto internacional, o anterior regime procurou responder com a inserção em OI de cooperação e com o recurso aos históricos contactos bilaterais, por forma a assegurar a defesa dos interesses nacionais.

Já no que respeita à segunda questão secundária: «*Verifica-se uma preferência pelo multilateralismo em detrimento das relações bilaterais com a mudança de regime?*», defendemos que, não obstante o facto de os GC destacarem a importância da manutenção de relações bilaterais, em especial com os novos países lusófonos ou com Estados pertencentes a regiões onde Portugal tradicionalmente desenvolvia contactos internacionais ou ainda o reatar de contactos bilaterais, muitos destes iniciados na vigência dos GP, com os países do Leste Europeu, efectivamente, o novo regime transformou a abordagem multilateral em relação à Europa, mais concretamente, à CEE na grande prioridade da sua PE.

Desta feita, a multilateralização da PE portuguesa por força da participação no processo de integração europeia, que consignaria a “Opção Europeia”, significava muito mais do que um desígnio de vontade das novas classes dirigentes em se aproximar de um grupo de países que se encontravam na vanguarda do desenvolvimento político e económico, representando também a possibilidade de obtenção dos recursos indispensáveis no plano externo para fazer face às necessidades internas, tendo-se tornado a CEE, após o esmorecer da EFTA, num meio para alcançar este fim.

Mais, uma vez reconhecida a soberania da União Indiana sobre os territórios portugueses na Índia, decidida a descolonização das possessões ultramarinas em África



(Timor e Macau observaram processos diferentes) e necessitando Portugal de consolidar um regime democrático pluralista, que no plano interno enfrentava problemas económicos, em particular de desenvolvimento, e no plano externo se encontrava vulnerável ao contexto de guerra fria, a Europa das Comunidades representava uma janela de oportunidade neste sentido, assim como a possibilidade de gerar crescimento e desenvolvimento económico por via dos fundos estruturais.

Ainda a respeito da importância da “Opção Europeia”, existia a crença no seio das classes dirigentes do novo regime que, conforme referiu Medeiros Ferreira: se Portugal não tivesse pedido a adesão no final da década de 1970, não teria entrado na Comunidade com esta em grande prosperidade e sem a possibilidade de partilha massiva dos fundos europeus com outros Estados como viria a acontecer após alargamento de 2004 (Medeiros Ferreira, 2013).

Desta feita, podemos considerar que a prioridade atribuída à acção multilateral do Estado português alicerçada no pedido de adesão à CEE acabou por desempenhar um papel vital em todo o processo de transição e acima de tudo de consolidação democrática, funcionando como polo de atracção para as sociedades e elites políticas em convulsão como, através do seu quadro normativo e poder económico e financeiro, serviria os propósitos de conservação da democracia e modernização do país (Huntington, 1991; Gaspar, 2005; Teixeira, 2012).

Por outro lado, o próprio CEDN sustenta a inversão histórica das áreas geográficas de “interesse estratégico nacional”, passando a Europa a preceder o Atlântico, sendo o mesmo que afirmar que a CEE e mais tarde a UE e o seu quadro de multilateralismo de integração se tornaram na grande prioridade da PE portuguesa.

Neste sentido, encontramos-nos perante a possibilidade de responder à terceira questão secundária: «*Quais as consequências da “Opção Europeia” para a Política Externa portuguesa?*». De acordo com o que nos foi possível verificar, ao longo da nossa investigação, se por um lado a pertença a um bloco de integração que configura um dos mercados e economias mais desenvolvidos do mundo permite a Portugal granjear prestígio internacional, assim como concertar posições para atingir um determinado objectivo (Ex.: maior priorização das relações comerciais UE-Brasil ou UE-África através da realização de cimeiras internacionais), por outro lado, a preferência e a quase exclusividade que a “Opção Europeia” assumiu na PE portuguesa acarretou efeitos nocivos para esta.

Deste modo, e em primeiro lugar por força da sua exiguidade e pequena dimensão demográfica e económica, Portugal pouco influencia o processo de decisão da própria

CEE, mais tarde UE, e recordando as palavras de Medeiros Ferreira, o Acto Único Europeu (AUE) (1986), o Tratado de Maastricht (1992) e tratados subsequentes que visavam o aprofundamento do projecto europeu, tendo em vista a criação de uma Europa Federal, essa constante revolução no âmbito da integração europeia acabou por destroçar o que se se podia conceber como uma vaga estratégica de Portugal em relação à UE (Medeiros Ferreira, 2013).

Em segundo lugar, destacamos a convergência estratégica entre Portugal e Espanha que a entrada conjunta para a CEE representou, agravada pela adesão do vizinho espanhol à NATO, que se houvera verificado em 1981. Esta convergência de alianças e, por inerência, de fóruns internacionais, tem vindo a reflectir, igualmente, uma confluência de interesses e propensões de ambos os Estados, nomeadamente: o empenhamento no projecto europeu; a vocação atlântica; a cooperação com os países latino-americanos.

Perante tais cenários de sobreposição de funções e orientações políticas, Hermínio Maio reconhece a convergência estratégica entre Portugal e Espanha no âmbito europeu e transatlântico, entendendo que resta ao primeiro como factor de diferenciação no palco multilateral a CPLP (Maio, 2013) – embora esta não configure grande evolução desde a sua criação em 1996 -. Ainda assim, defendemos que se deve aguardar pela concretização da saída do RU da União para verificarmos como evoluirão os contactos transatlânticos e intra-União, no sentido de perspectivarmos se tal poderá verificar como uma janela de oportunidade para a diversificação estratégica de Portugal.

Em terceiro lugar, entendemos que a “Opção Europeia” pode implicar no âmbito da PESC uma perda de soberania consoante a forma como esta política europeia evoluir, em particular após a saída anunciada do RU da União. Desde logo, se a União passar a dispor de uma PESC comunitarizada e, simultaneamente, continentalizada, onde se assista a uma centralização de matérias relativas à Segurança e Defesa dos Estados e a uma maior autonomia em relação ao pilar atlântico de defesa da Europa, a NATO. Nesta circunstância, Portugal poderia perder o seu direito de veto, assim como ficar inibido de influenciar decisões relacionadas com áreas geográficas onde residam os seus interesses estratégicos (Ferreira-Pereira, 2007). É, pois, nas componentes intergovernamental e atlantista da nova política europeia que residia o interesse nacional português.

Por fim, a última grande condicionante que a “Opção Europeia” representa para a PE portuguesa é a PCC. Segundo o artigo 3.º, n.º 1, alínea e) do TFUE, esta representa um domínio sobre o qual a UE detém competência exclusiva, não competindo aos Estados-Membros o exercício de prerrogativas sobre esta matéria, salvo as seguintes excepções, de

acordo com a visão de Vital Moreira: acção indirecta dos governos no Conselho Europeu e no Conselho, que dispõem de um poder decisivo nas orientações e decisões destes; por força da cláusula de autorização presente no artigo 2.º do TFUE, a União pode delegar competências exclusivas suas nos Estados-Membros, como por exemplo a celebração de acordos bilaterais de investimento; poder de veto mediante a celebração de “acordos mistos”, que por incidirem sobre matérias do escopo dos Estados-Membros requerem a activação de mecanismos constitucionais para finalizar o acordo, além da natural confirmação do Conselho e Parlamento Europeu (Vital Moreira, 2014).

Mais, até ao Tratado de Lisboa (2009), a PCC não cobria todo o espectro da política comercial externa da União. Com o alargamento do âmbito desta política no supramencionado Tratado, através da inserção no seu escopo do investimento directo estrangeiro (IDE), os Estados-Membros perderam a prerrogativa de negociar acordos de investimento bilaterais com Estados terceiros, passando a UE a deter competência exclusiva sobre esta matéria.

Todavia, respeitando a posição assumida por Vital Moreira no que respeita à perda de prerrogativas dos Estados-Membros para a União, existem um conjunto de situações relativas à possibilidade de celebração de acordos comerciais ou de investimento por parte dos Estados-Membros da UE que convém referenciar.

Desta feita, por forma a sustentar a nossa perspectiva destacamos a existência de acordos comunitários (em cujas matérias apenas a União possui capacidade para celebrar); acordos mistos (quando há competências partilhadas entre a UE e Estados-Membros); acordos individuais (que reportam a matérias que permanecem no escopo dos Estados-Membros). Assim sendo, não obstante a PCC, em sentido amplo, ser competência exclusiva da União, existem áreas dentro desta que não se encontram comunitarizadas (Ex.: o direito de propriedade intelectual pertence aos Estados, contudo a comercialização da propriedade intelectual pertence à União; os *portfolio investment* no que concerne ao investimento estrangeiro).

Assim, a nossa visão é justificada pela conspeccção de Isabel Meirelles através da seguinte posição: não obstante o facto de a União, após o Tratado de Lisboa (2009) deter personalidade jurídica e poder concluir acordos internacionais, os Estados-Membros podem continuar a celebrar os seus próprios acordos, desde que respeitando o acervo normativo comunitário (Meirelles, 2008). Isto é, pelo facto de ainda existirem competências dos Estados-Membros sobre certas matérias que *vis-à-vis* incidem sobre a PCC, permite-nos afirmar que a UE condiciona mas não determina a acção exógena dos

Estados nas componentes económicas e, sobre tudo, financeiras, tendo em consideração o facto de que um maior desenvolvimento do processo de integração europeia por via de uma maior delegação de competências estatais, poderá vir limitar definitivamente certas competências exógenas dos seus membros.

Progredindo no sentido de responder à quarta questão secundária: «*Que tipo de multilateralismo poderá caracterizar a União Europeia actualmente?*», consideramos que, à margem de configurar uma OI de âmbito geográfico regional e de integração devido à sua estrutura jurídica, a UE tem trilhado um caminho, em especial desde assinatura do Tratado de Maastricht (1992) até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), condizente à afirmação de um estágio ulterior às diferentes fases de integração económica definidas por Bela Balassa, que entendemos designar de *Multilateralismo Novo*.

Desta feita, conforme nos foi possível verificar, a construção europeia tinha obedecido a um conjunto princípios consubstanciados, em primeiro lugar, por uma abordagem *funcionalista* que pressupunha a delegação de determinados sectores de competição interestadual causadores de atritos, em instituições não-políticas, independentes, uma alta autoridade comum, como no exemplo da CECA, em 1952.

Todavia, seria necessário desenvolver outro tipo de medidas a nível individual, estadual e supranacional que conduzissem à passagem de um Mercado Comum para uma verdadeira *União Europeia*. Assim, percebeu-se que o *Funcionalismo* de *per si* não resolveria os desafios relativos ao plano político supranacional. Para o efeito, importa-nos recorrer à abordagem *construtivista* para confirmarmos a importância da evolução do processo de construção europeia de um patamar socioeconómico para uma vertente de integração política, por forma a verificar a existência do conceito que epitetamos de *Multilateralismo Novo*.

Assim, importaria recorrer ao segundo conjunto de princípios consubstanciados no *Construtivismo* por forma convencer os povos, as sociedades, que durante séculos se guerrearam entre si a perseguir uma meta comum de criação de uma entidade supranacional que no futuro viesse a gerar uma Federação.

A abordagem supramencionada, situando-se primeiramente no nível de análise individual, pugna pela importância das experiências traduzidas em contactos entres indivíduos e nas suas capacidades de compreensão do *outro*, sendo elementos basilares uma *estrutura social* (Berger & Luckmann, 1991). A partir da premissa *construtivista* de que as realidades são socialmente construídas, a grande preocupação dos decisores políticos empenhados em fazer desenvolver o projecto de integração europeia assentou em

fazer assegurar as “quatro liberdades”, a construção do Espaço Schengen, um Hino e uma Bandeira comuns para a apreensão da ideia e pela prática repetida para a construção de uma verdadeira unidade que seja capaz de se elevar a uma unidade política.

Deste modo, apenas da junção dos postulados *funcionalistas* e *construtivistas*, em concerto multilateral, com a afirmação de uma nova ideologia é que obtemos o que entendemos designar por *Multilateralismo Novo*. Assim sendo, sustentamos que a imagem do multilateralismo europeu se concebe através da ideia de “*Europa*”, que se consubstancia nos discursos das elites políticas a nível interno ou das apologias emanadas das instituições europeias com destino aos cidadãos dos vários Estados-Membros no sentido de apelar a “*mais Europa*” em detrimento da soberania dos Estados nacionais, procurando assemelhar estes a uma entidade *infranacional* em relação a uma estrutura política supranacional como a UE, permitem-nos afirmar a existência de um *Multilateralismo Novo*.

Este tipo de retórica é produzida e difundida a dois níveis: de fora para dentro e de dentro para dentro, a nível da UE e dos seus Estados-Membros, promovendo a ideia de *Europa*, a sua inevitabilidade e importância, muitas das vezes com consequências associadas à sua não-concretização. No essencial, o que se pretende será a substituição do Estado nacional por uma Europa Federal, no limite assemelhar o Estado a uma autarquia, sendo o *Multilateralismo Novo* o resultado da transformação da cooperação soberana interestadual e da integração política num movimento sustentado no plano ideológico pela supressão do Estado nacional como forma de organização política intermediária das expectativas e vínculos das pessoas, entre estas e uma entidade supranacional.

Após identificarmos a existência de uma nova realidade multilateral, encontramos com a capacidade para evoluir no sentido de responder à quinta questão secundária: «*Existe um bilateralismo da União Europeia?*». Neste contexto, importa primeiro considerar que desde o início da integração europeia, e reportando-nos especificamente à CEE, esta encontrava-se dotada de capacidade de estabelecimento de acordos internacionais, fosse com Estados terceiros, fosse com outras OI capazes de vincular quer a Comunidade quer os Estados-Membros (art. 228.º do Tratado CEE) e, paralelamente, introduziram a possibilidade de “criação de uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, acções comuns e procedimentos especiais” com Estados ou uniões destes, assim como OI (art. 238.º do Tratado CEE). Isto é, a CEE e mais tarde UE dispunham da possibilidade de estabelecer acordos de associação económica (Ex.: acordo de associação económica entre Portugal e a CEE em 1972) ou de cooperar com outras OI (Ex.: cooperação com o Conselho da Europa (art. 230.º do Tratado CEE)).

Todavia, apenas com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) é que a União ficou munida de personalidade jurídica (art. 47.º do TUE), permitindo-lhe negociar e celebrar acordos internacionais, observando-se, assim, as suas prerrogativas exógenas; tornar-se membro de organizações internacionais; e aderir a convenções internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem estipulada no artigo 6.º n.º 2 do TUE.

Não obstante as considerações expostas no parágrafo anterior, quando nos interrogamos sobre a existência de um bilateralismo da UE, reportamo-nos em concreto à existência do que entendemos afirmar como um *Bilateralismo Novo*, que utilizamos para nos referirmos às relações bilaterais, ou contactos preferenciais entre OI ou entre estas e Estados terceiros.

Desta feita, de acordo com a perspectiva de Francisco Assis, o falhanço da abordagem multilateral como concerto de posições entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito do comércio internacional – mais recentemente com o malogro da Rodada de Doha - e de vincular as posições chinesas às regras multilateralmente consagradas, despoletaram um desinteresse pela vertente multilateralismo comercial, a começar pelos EUA, passando a valorizar-se os acordos económicos preferenciais a nível plurilateral e, em especial os de “natureza estritamente bilateral” (Assis, 2015). Assim sendo, de acordo com a posição deste político português, assiste-se a um recuperar de um bilateralismo que no seu entender se consubstancia na relação estabelecida entre grandes blocos regionais.

Neste contexto, a organização do mundo pós-guerra fria em grandes blocos regionais provocados pelo avanço da globalização política e económica que, por força de pressões dos mercados externos desde o início da década de 1980, a que se juntou o fim de um SI assente na bipolaridade, propiciou um clima favorável ao aparecimento de processos de democratização que se alicerçaram em projectos de integração regional como na circunstância do nosso estudo de caso: o MERCOSUL.

Assim sendo, não pretendendo desperdiçar a oportunidade de afirmar o seu *soft power* e de assegurar a concretização de outros projectos de integração regionais baseados em princípios de democracias pluralistas, economia de mercado e respeito pelos Direitos Humanos, a UE procurou estabelecer um histórico acordo de associação bi-regional com o seu congénere sul-americano, sustentando, assim, a nossa afirmação da existência de um *Bilateralismo Novo*, neste caso concreto, que reflecte as relações entre duas OI de diferentes blocos regionais.

Não obstante o supramencionado no parágrafo anterior, devemos diferenciar que constatar a existência destas relações inter-OI representa uma situação, verificar se um tal acordo de associação bi-regional entrará em vigor é outra. Desta feita, no que concerne a esta última circunstância, ao longo da nossa investigação tivemos a oportunidade de demonstrar as razões que entendemos estarem a dificultar o acordo de associação bi-regional UE-MERCOSUL, sendo estas de natureza institucional, política e económica.

Todavia, tendo presente as dificuldades supramencionadas face ao relacionamento entre estas duas OI, defendemos que a solução poderá passar pelo reforço das relações entre UE e Brasil – *Ilha de Poder Global* – atendendo ao facto deste último se apresentar como o grande animador processo de integração na América do Sul. Esta aproximação poderá reflectir-se não apenas na constituição de um aliado no plano tanto económico como político para a UE, aumentando, assim, a sua influência a nível inter-regional, como o facto de alcançar e desenvolver um acordo com o Brasil poderá significar o passo necessário a dar para se almejar o acordo de associação bi-regional com o MERCOSUL, OI sobre a qual o Brasil exerce grande influência. Desta feita, sustentamos que a União ser capaz, neste caso concreto, de orientar a componente de relações OI-Estado terceiro para num futuro se atingir a concretização do *Bilateralismo Novo* em toda a sua dimensão: as relações preferenciais entre OI.

Em último lugar, procurando responder à sexta questão secundária: «*Assiste-se a um retorno do bilateralismo na Política Externa Portuguesa?*» devemos referir que esta interrogação se encontra directamente ligada à visão de Severiano Teixeira, acima citada, em que o autor afirma a perda de relevância da diplomacia bilateral em detrimento da diplomacia multilateral. Desta feita, dividimos a explicação a esta questão secundária em duas partes.

Em primeiro lugar, mesmo considerando o peso excessivo atribuído pela PE portuguesa à “Opção Europeia” nas últimas décadas do século XX, os Governos de Portugal têm demonstrado que, em virtude do final da guerra fria e o avanço da globalização; da adesão sem estudos de governabilidade dos países de Leste à UE em 2004, que alterou o equilíbrio político, assim como as quotas de distribuição dos fundos europeus; do avolumar de um contexto macroeconómico desfavorável para Portugal, a partir de meados da primeira década do século XXI; do crescente imperativo de diversificação dos mercados destinatários das exportações portuguesas, como previamente procurámos demonstrar no nosso Modelo de Análise; tudo isto, alinhado com a secular necessidade de garantir exogenamente os recursos necessários ao seu desenvolvimento

económico e social, tornaram a *Diplomacia Económica* na actividade de referência que permitisse relançar o crescimento económico, por via do incremento da internacionalização das empresas, da captação de fluxos de investimento e da aposta permanente na promoção da *Marca Portugal*, e com isto demonstrar que se verifica o surgimento, de acordo com Francisco Pavia e Manuel Monteiro, de um “ciclo da Diplomacia Económica” na PE de Portugal (Pavia & Monteiro, 2013: 137-187) e que o bilateralismo não se apresentava decrépito, mas afirmava-se, sim, como eixo complementar fundamental da PE portuguesa.

Mais, à medida que as dificuldades económicas se abatiam sobre o Estado português, mais notória parecia ser a vontade dos seus Governos de proporcionar uma *Diplomacia Económica* estruturada e capaz de cumprir os seus objectivos, servindo-se, assim, do bilateralismo para suprir os desafios apresentados. Esta perspectiva de maior sensibilidade dos executivos diante da *Diplomacia Económica* encontra sustentáculo na análise que fizemos aos vários Programas de Governo e no facto particular de no período de vigência do memorando de entendimento entre Portugal e um triunvirato exógeno, que traduz o momento mais agudo da crise económica e financeira, o XIX GC (2011-2015) propor, através da *Diplomacia Económica*, recuperar a “nossa credibilidade externa, para a atracção de investimento e para a promoção das empresas, produtos e marcas portuguesas no exterior” no que ficou consagrado “uma nova prioridade estratégica nacional: *uma fortíssima diplomacia económica*” (itálicos nossos).

Deste modo, não deixa de ser muito relevante notar que é no preciso momento em que Portugal se encontra mais debilitado ou segundo a visão de Adriano Moreira: sob um regime de protectorado (Moreira, 2013), que a vertente bilateral da PE, nomeadamente por via da *Diplomacia Económica*, se torna mais insistente e assume um carácter prioritário para as autoridades portuguesas.

Mais, por força da frase proferida por Francisco Seixas da Costa: “*menos Kosovo e mais batatas*” (itálicos nossos) (Seixas da Costa, 2011; 2013) que no nosso entender ilustra o imperativo de afirmação do bilateralismo por via da *Diplomacia Económica* na PE portuguesa. Esta expressão é, assim, portadora de um vasto número de significados. Desde logo, a importância que a componente económica (*batatas*) das relações externas assume na actualidade para o Estado português, em particular em momentos de crise, em detrimento da insistência da utilização da instituição diplomática para a concretização de objectivos exclusivamente políticos no plano internacional.

Em segundo lugar, a instrumentalização da actividade diplomática (mas não submissão desta) no sentido de permitir auxiliar políticas económicas externas do Estado e



apoiar as empresas privadas, assume um carácter marcadamente bilateral, pois segundo a expressão utilizada por Seixas da Costa, *menos Kosovo* não pretende significar o abandono da política bilateral com este Estado, mas antes uma perda gradual de importância relativa da acção multilateral político-militar que Portugal tem vindo a desempenhar nos últimos vinte anos, no âmbito das acções da NATO, por exemplo, em detrimento de áreas que respeitam às acções económicas externas no plano bilateral, ou seja, noutros Estados (*mais batatas*). Assim sendo, neste contexto, pode-se defender que assistimos a um reformular de precedências em matéria de PE, privilegiando-se acções relativas à utilização da Diplomacia em contexto económico bilateral em vez de actuações político-militares multilaterais.

Além do supramencionado nos parágrafos anteriores, as próprias transformações endógenas e exógenas, em particular a progressiva liberalização política e económica que Portugal experienciou nas últimas décadas, sendo também, no que concerne ao segundo aspecto, por força da vertente ideológica da UE, a *Diplomacia Económica* evoluiu não apenas no seu conceito, mas também do seu âmbito, tendo-se por ventura convertido no que designamos como sendo: *a actividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos, em parceria com entidades privadas, fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal.*

Todavia, para melhor respondermos à questão levantada sobre se se assiste a um retorno do bilateralismo na PE portuguesa, torna-se indispensável confrontar as inferências feitas em relação à evolução e priorização da *Diplomacia Económica*, enquanto manifestação relevante, mas não exclusiva, do bilateralismo nos vários Programas de Governo com os dados que nos foi possível recolher e que se encontram explanados das Tabelas em Anexo, o que nos conduz à segunda parte da nossa resposta.

Assim, é possível atestar que, durante o período de tempo previamente delimitado correspondente ao aparecimento com carácter operativo da expressão *Diplomacia Económica* no programa do XIII GC (1995-1999) até à vigência do XIX GC (2011-2015), isto é, desde 1995 até 2015, se assinaram 313 Actos Internacionais bilaterais, tendo-se verificado uma distribuição quase equitativa entre os espaços de tempo que utilizámos para dividir o supramencionado período de estudo, ou seja, entre 1995 e 2004 celebraram-se 155 Actos Internacionais bilaterais contra os 158 registados no período de tempo que medeia 2005 e 2015.

Por outro lado, durante a vigência do memorando de entendimento que corporizou o agudizar da crise económica e financeira em Portugal, e ao qual o XIX GC (2011-2015) teve que dar cumprimento, foram celebrados 49 Actos Internacionais bilaterais. Deste modo, comparados com o total de Actos Internacionais bilaterais assinados durante o espaço de tempo que medeia o segundo período por nós definido: 2005 e 2015, entre 2011 e 2015 celebraram-se um total de 31% dos Actos globais. Por outro lado, de 2005 a 2010 – ainda que contabilizando um interregno de sete anos em comparação com os restantes cinco anos – verifica-se a assinatura dos restantes 69% dos Actos supramencionados. Mais, em cotejo com os GC que desde 1995 completaram o seu mandato, verificamos a assinatura de 53 Actos durante a vigência do XIII GC (1995-1999) e 81 durante o período de funções do XVII GC (2005-2009), sendo que no primeiro caso se aproxima do número de Actos celebrados pelo XIX GC (2011-2015), enquanto o segundo se afasta notoriamente.

Assim sendo, não nos é possível deduzir dos dados recolhidos que, durante o período de grave crise económica e financeira que se verificou durante a vigência do XIX GC (2011-2015) que tenha existido um aumento da celebração de Actos Internacionais bilaterais em relação a todo o período considerado: de 1995 a 2015, sendo que este governo configura apenas 15,7% do total de Actos Internacionais bilaterais celebrados, sabendo que o período de funções do XIX GC (2011-2015) ocupa cerca de 23,8% do período total de 1995 a 2015.

Não obstante o supramencionado, é nossa convicção de que não se pode reduzir os contactos bilaterais de um Estado à celebração de Actos Internacionais, nem em particular à acção da *Diplomacia Económica*, pese embora a sua real importância.

No que concerne ao primeiro exemplo, Rui Machete defende que o bilateralismo se assume determinante no que respeita “à Convenção sobre o Direito do Mar em que é importante ter algum tipo de relacionamento com alguns países, por exemplo, por causa da Plataforma Continental, em que se exerce um poder muito grande<sup>350</sup>”.

Por outro lado lembramos a importância dos Actos Internacionais bilaterais que não assumem um carácter meramente económico, financeiro ou comercial mas iminentemente político como os exemplos que indicámos relativamente ao Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Portugal e o Brasil, em 2000, e a Concordata celebrada com a Santa Sé em 2004.

---

<sup>350</sup> Machete, R., 2016. *Bilateralismo e Multilateralismo na Política Externa Portuguesa* [Entrevista]. [Concedida em: 27 de Julho de 2016]. Disponível em Anexo.

Já no que respeita ao segundo exemplo, defendemos que é necessário um trabalho muito mais aprofundado para se verificar quer os efeitos directos quer os indirectos da *Diplomacia Económica* e, ao mesmo tempo, recordamos a relevância da CTM, onde podemos constatar que esta foi uma temática, que se encontra para além da supramencionada *Diplomacia Económica*, e em que o XIX GC (2011-2015) muito investiu em termos de relacionamento bilateral, por ventura não pelo impressionante número de Programas–Quadro, mas sim por ser revelador da importância que Portugal atribuiu à cooperação com os PALOP e Timor-Leste, no âmbito das suas FFAA.

Por fim, entendemos que em virtude das circunstâncias da viragem do século e em particular as debilidades económicas e estruturais por nós evidenciadas no Modelo de Análise construído, se verifica um recuperar da importância das relações bilaterais, que se consubstancia no relevo concedido pelos sucessivos Governos portugueses à *Diplomacia Económica* no sentido de promover a *Marca Portugal*, apoiar a internacionalização das empresas, ajudar a captar IDE, mas que de certa forma vem contrastar com o número de Actos Internacionais bilaterais assinados por Portugal na vigência do XIX GC (2011-2015) em cotejo com os celebrados durante o período de tempo que medeia 1995 e 2015, e mais concretamente a divisória efectuada correspondente a 2005 e 2015.

Após termos respondido às questões secundárias, evoluiremos para a possibilidade de verificação das hipóteses previamente estabelecidas, no sentido de nos auxiliar a retorquir à problemática central da nossa dissertação, consubstanciada na questão principal supramencionada. Desta feita, no que concerne à Hipótese 1.: «*Assistiu-se a uma preferência pelo multilateralismo de integração em detrimento do multilateralismo de cooperação em Portugal com a mudança para um regime demo-liberal.*», defendemos que esta se encontra *verificada* pelas seguintes inferências retiradas da nossa investigação: em primeiro lugar, durante o período de vigência da Ditadura Militar e do Estado Novo, pese embora a progressiva integração do país em OI, esta acontecia sob a premissa de não alienação da soberania nacional em favor de uma entidade supranacional, isto é, a preferência por uma *cooperação soberana*, traduzida na pertença fóruns internacionais que respeitassem a igualdade soberana dos Estados e o princípio de um Estado, um voto. Foi, pois, sobre este conjunto de princípios que o regime liderado por Salazar procedeu a um *adaptive behavior*, em particular após o desfecho da II GM, evoluindo de uma posição de grande desconfiança em relação ao assembleísmo de Genebra que caracterizava a SDN para uma de adesão às principais OI de cooperação, fossem estas políticas (ONU),

militares (NATO), económicas (OECE e EFTA) ou financeiras (GATT), não obstante o seu tradicional cepticismo.

Neste contexto, mesmo após o afastamento de Salazar e a ascensão de Marcello Caetano, tendo-se verificado um acordo de associação económica com CEE, em 1972, por força da adesão do tradicional aliado RU a esta, a premissa do regime continuaria a ser o princípio de que não se poderia trocar soberania política por ganhos económicos (Caetano, 1975), continuando a rejeitar-se a participação em modelos de integração regional. Assim, ao menos no plano formal, encontrava-se Portugal plenamente integrado na nova ordem política, económica, financeira e militar. Diferente é verificar se se encontrava de facto verdadeiramente inserido.

Em segundo lugar, e por oposição ao supramencionado, como nos faz notar Pedro Mendes, nos últimos anos do anterior regime verificava-se o que este autor apelidou de *debate geracional* que se consubstanciou numa disputa entre uma visão *imperial-continuista* e uma visão *européia-reformista* da PE portuguesa. A primeira refere a importância da continuidade da defesa, manutenção e integridade de um Portugal “uno e indivisível”; a segunda alimenta a ideia de complementaridade entre o projecto europeu e o colonial, advogando a necessidade de abertura do regime ao um modelo ocidental (Mendes, 2013: 91-121).

A premissa europeísta haveria de sair vitoriosa após o derrube do Estado Novo e ultrapassadas as querelas internas provocadas pelo PREC. Seria assim, pois, o 25 de Novembro 1975 a colocar o processo de transição na senda de uma democracia pluralista de tipo ocidental (Telo *a*, 2007: 172-173), tendo o I GC dado o mote para uma aproximação à CEE, desta feita não no sentido de reforçar simplesmente o acordo de associação económica de 1972 – embora vários economista tivessem defendido esta opção ao invés do pedido de adesão à Comunidade, tendo sido preterida pela convicção de Mário Soares que pugnava pela adesão plena<sup>351</sup> (Soares, 2001) – mas sim de pedir a adesão a esta, no que ficaria conhecido como a “Opção Europeia”.

Assim sendo, em concordância com a resposta apresentada à segunda questão secundária («*Verifica-se uma preferência pelo multilateralismo em detrimento das*

---

<sup>351</sup> De acordo com o testemunho de Mário Soares: “Lembro-me que antes de requerer a adesão, consultei um grupo de economistas de grande qualidade. Todos, curiosamente, me aconselharam prudência, temendo o choque que resultaria para Portugal, numa economia então particularmente débil, a entrada no Mercado Comum. Sugeriram-me que avançasse num processo de associação e não de adesão. Como era o primeiro responsável político do governo, por mandato expresso do Povo Português, resolvi requerer a adesão, como sempre pensara fazer. Anos depois todos reconheceram que afinal tinha feito bem”. Cf.: Soares, M., 2001. Testemunho. In *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – História e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições. pp.: 47.

*relações bilaterais com a mudança de regime?»*) é-nos possível induzir que em virtude da mudança de regime político em Portugal; da descolonização que resultou no fim do Império; da necessidade de consolidar política, económica e socialmente a democracia; da tradicional exiguidade portuguesa que impeliu sempre o país a depender de um apoio ou recursos exógenos para existir e se desenvolver, se verificou uma opção pelo multilateralismo de integração em detrimento do multilateralismo de cooperação em Portugal com a mudança para um regime demo-liberal, opção esta que resultou na quase exclusividade da CEE e depois da UE enquanto prioridade da PE portuguesa, com naturais consequências, quer no plano endógeno, quer a nível da acção externa do Estado português.

Já no que concerne à Hipótese 2.: «*O bilateralismo da União Europeia ocupa todo o escopo das acções bilaterais dos seus Estados-Membros em matérias económicas.*», entendemos classificá-la como não verificada. Desta feita, considerando as respostas apresentas à terceira («*Quais as consequências da “Opção Europeia” para a Política Externa portuguesa?»*») e quinta («*Existe um bilateralismo da União Europeia?»*») questões secundárias, afirmamos que não obstante a evolução das prerrogativas da UE em matéria comercial desde os seus primórdios com a criação da CEE (1957) até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) e em virtude destas e de um conjunto de factores exógenos (o fim da guerra-fria, a aparência de uma regionalização mundial e o desencanto em relação à regulação multilateral das questões económicas) que permitiram a ascensão do que consideramos ser um *Bilateralismo Novo* assente nas relações privilegiadas entre OI ou entre estas e um Estado terceiro, as acções bilaterais da União não cobrem todo o escopo das acções bilaterais dos seus Estados-Membros no que concerne a matérias económicas.

Desta feita, sustentamos a posição por nós avançada de acordo com os seguintes argumentos: em primeiro lugar, a PCC da União, sendo competência exclusiva da União, apresenta áreas que não estão comunitarizadas (Ex.: o direito de propriedade intelectual pertence aos Estados, contudo a comercialização da propriedade intelectual pertence à União; os *portfolio investment* no que concerne ao investimento estrangeiro) que permitem, primeiro, aos Estados estabelecerem acordos, desde que de acordo com o acervo normativo da União; segundo, bloquear os acordos negociados pela UE, quando estes figurem como acordos mistos, isto é, actos internacionais que versem sobre matérias sobre as quais os Estados-Membros ainda possuam competências.

Em segundo lugar, existem matérias económicas de grande relevo para a criação da riqueza dos Estados que não configuram competências exclusivas da União, como é o caso

do Turismo (segundo o artigo 6.º do TFUE: “a União dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros. São os seguintes os domínios dessas acções, na sua finalidade europeia: [...] *d*) Turismo”) e como pudemos verificar através dos dados presentes na Tabela 4. e, em particular, na Tabela 18. sobre o Turismo, em Anexo, onde esta categoria se apresenta como a terceira<sup>352</sup> em termos de número de Actos Internacionais bilaterais que o Estado português mais celebrou entre 2005 e 2015. Mais, como nos foi possível constatar a problemática do Turismo e das Viagens merece especial atenção na nossa análise pelo simples motivo de configurar um sector que contribui, aproximadamente, com um total de 29,830680.4 Milhões de Euros para a riqueza nacional em 2015, representando um total de 16,4% do PIB.

Assim sendo, devemos destacar o potencial do impacto que a acção externa dos Governos portugueses, em particular, no que respeita à promoção e celebração de acordos por intermédio da *Diplomacia Económica*, pode exercer em relação ao Turismo e às Viagens, quando verificamos estas a nível doméstico representam 33,6% do impacto directo deste sector no PIB contra os 66,4% dos gastos efectuados por estrangeiros visitantes.

Por último, no que concerne à problemática das CDT (CDT), tendo presente que a UE não dispõe de prerrogativas directas em matéria de fixação das taxas de tributação e de cobrança de impostos. Deste modo, o montante dos impostos a pagar é, por definido pelo governo dos Estados-Membros e não pela UE, têm-se tornado num mecanismo importante aplicado pela *Diplomacia Económica* no sentido de corrigir os embaraços criados, seja no que respeita ao rendimento dos trabalhadores, às empresas, ao património, ao capital e mesmo no sentido de prevenir a evasão fiscal, além de que, no período de tempo que medeia 1995 e 2015, se tenha tornado numa das grandes prioridades dos governos de Portugal, configurando mesmo a categoria com maior número de assinaturas, 64 no total, 70 se lhe acrescentarmos as restantes matérias financeiras.

Já no que concerne à Hipótese 3.: «*O período de crise despoletou uma ascensão da acção bilateral em Portugal.*», em consonância com a resposta à sexta questão secundária («*Assiste-se a um retorno do bilateralismo na Política Externa Portuguesa?*») entendemos que esta hipótese se encontra parcialmente verificada.

---

<sup>352</sup> Celebraram-se 14 Acordos sobre o Turismo entre 2005 e 2015, em paridade com o número de Actos Internacionais bilaterais sobre Ambiente, Agricultura e Florestas (14) e Extradicação, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna (14) em igual período, mesmo considerando a grande abrangência de categorias mais específicas que compõem respectivamente a Tabela 9. e 13.. Cf.: Anexo 2.

Desta feita, à razão da grave conjuntura económica e financeira em que Portugal se encontrava e da necessidade de diversificar os seus mercados de exportação e promover a *Marca Portugal* como formas de gerar crescimento e ulterior desenvolvimento económico no sentido de se fazer face à mesma, levaram a que o XIX GC (2011-2015) procurasse desenvolver uma “uma nova prioridade estratégica nacional: *uma fortíssima diplomacia económica*” (itálicos nossos), que consubstanciasse na recuperação da “nossa credibilidade externa, para a atracção de investimento e para a promoção das empresas, produtos e marcas portuguesas no exterior”.

Todavia, pese embora a importância atribuída à *Diplomacia Económica*, que corporiza muito da acção bilateral, e que vinha sendo recorrentemente manifestada por executivos anteriores, os dados por nós recolhidos e explanados nas Tabelas em Anexo, indicam que não houve um aumento da celebração de Actos Internacionais bilaterais durante a vigência do XIX GC (2011-2015).

Não obstante a aparente dissidência entre a vontade do XIX GC (2011-2015) em fazer observar a importância da *Diplomacia Económica*, em particular com o relevo na acção bilateral, e o não aumento da celebração de Actos Internacionais bilaterais durante o exercício das suas funções, em cotejo com o período de análise, importa-nos recuperar algumas situações que indicam a proeminência da acção bilateral de Portugal. Em primeiro lugar por força da celebração de CDT – que correspondem ao maior número de Actos Internacionais bilaterais (64) segundo as Tabelas 1. e 15. - para a afirmação do bilateralismo e para fazer face à falta de consenso multilateral em matéria de evasão fiscal, numa era em que muitas vezes se afirma que os Estados de per si não conseguem resolver os problemas impostos por um mundo globalizado.

Paralelamente, e mais consentâneo com a *Diplomacia Económica*, as áreas de cooperação presentes nos Acordos de Turismo assinados deixam antever uma grande margem de actuação para o Estado português desenvolver uma forte acção bilateral com recurso ao instrumento supramencionado, no sentido de apoiar empresas portuguesas e na promoção do turismo de Portugal, sector que representou em 2015 16,4% do PIB nacional.

Mais, devemos destacar o potencial do impacto que a acção externa dos Governos portugueses, em particular, no que respeita à promoção e celebração de acordos por intermédio da *Diplomacia Económica*, pode exercer em relação ao Turismo e às Viagens, quando verificamos que estas a nível doméstico representam 33,6% do impacto directo deste sector no PIB contra os 66,4% dos gastos efectuados por estrangeiros visitantes. Desta feita, as acções de promoção da *Marca Portugal* podem configurar demonstrações

claras de bilateralismo, sem que contudo se verifique a celebração de Actos Internacionais bilaterais. Queremos com isto afirmar que a dimensão bilateral da PE portuguesa não pode ser reduzida à assinatura de Actos Internacionais ou a aspectos económico-financeiros, nem tampouco à acção da *Diplomacia Económica*, sendo portanto muito difícil de quantificar e até de qualificar o seu impacto nestas matérias pela grande dificuldade que envolve dispor de toda a informação necessária para averiguar a total dimensão do bilateralismo.

Não obstante o supramencionado, acreditamos que por força das circunstâncias internas e externas e no sentido de Portugal ter que fazer face aos seus compromissos enquanto Estado, procurando contrariar a sua tradicional exiguidade, o caminho a seguir para um pequeno país inserido e dependente desse mesmo mercado liberalizado que a UE configura será sempre através da sua acção exógena. Isto é, Portugal tem que ser capaz de fazer verificar a existência de um bilateralismo consubstanciado numa *Diplomacia Económica* coordenada e estruturada, sabendo que esta não substitui a importância de uma boa política macroeconómica, a ser desenvolvida pelos Governos. A *Diplomacia Económica* pode e deve servir de complemento a essa política no sentido de ajudar o Estado e, mais concretamente, as pessoas (individuais ou colectivas) a encontrar oportunidades ou recursos exógenos por forma a, por exemplo, procederem a uma internacionalização bem-sucedida ou a captar investimento estrangeiro.

Assim, pese embora todas as funções específicas assumidas pelos vários agentes que intervêm na execução da *Diplomacia Económica*, crê-mos que a principal função desta assenta no seu potencial para servir como *economic prebalancing*. Ou seja, considerando as informações constantes do Modelo de Análise, presente no Capítulo I da nossa investigação, a respeito da circunstância económica e comercial do país, e ao invés de Portugal, por força da sua exiguidade e parcas capacidades em cotejo com outras potências ou rivais regionais (Ex.: a Espanha), optar por rever o seu *status* internacional por via do *hard balancing* ou através *soft balancing* (acções diplomáticas ou instituições internacionais), pode prosseguir uma estratégia assente na tentativa de melhoramento económico e tecnológico com recurso à *Diplomacia Económica* de maneira a obter os recursos necessários à persecução destes objectivos e, deste modo, incrementar o seu poder e rever o seu lugar na hierarquia regional ou sub-regional.

Segundo, e partindo da premissa de Martins da Cruz de que “a cultura é, por vezes, o melhor indutor para as questões económicas” (Martins da Cruz, 2002), devemos considerar que, nos dias de hoje, não só a cultura pode funcionar como alavanca para o



comércio, mas, acima de tudo, que todos os bens (e serviços) são passíveis de serem transaccionados, isto é, os materiais e os imateriais. Promover a *Marca Portugal* significa, pois, promover o país na sua globalidade, na sua realidade tangível e intangível. Este deve ser, em nossa opinião, e não obstante todas as restantes componentes, o futuro da acção bilateral portuguesa.

Por fim, regressando à nossa questão principal: «*O bilateralismo mantém-se, mesmo que com outra configuração, ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo?*» e mantendo sempre presente as palavras de Ernâni Lopes a respeito da influência da globalização na transformação dos poderes dos Estados nacionais (Ernâni Lopes, 2010), e de Severiano Teixeira da perda de importância da diplomacia bilateral face à diplomacia multilateral (Teixeira, 2005), podemos constatar, à luz de toda a nossa investigação, que o bilateralismo como tradicionalmente é concebido se mantém em questão de relevo e de âmbito. Isto acontece porque não se verificam tamanhas implicações do processo de globalização e, muito em particular, da integração europeia que nos levem a considerar que o Estado perdeu as suas prerrogativas em matéria de acção exógena, pese embora, como tivemos a possibilidade de constatar, Portugal se encontre condicionado pela “Opção Europeia”, mais concretamente pelo seu quadro normativo.

Deste modo, os Estados continuam a dispor de grande margem de manobra internacional, sendo muitas vezes os Actos Internacionais bilaterais que celebram a prova disso mesmo, como no exemplo das Cooperações Técnico-Militar (CTM) portuguesas como acções reveladoras da importância que Portugal atribui à cooperação com os PALOP e Timor-Leste, no âmbito das suas FFAA ou mesmo as CDT.

Mais, num momento em que se afirma que deixaram de existir fronteiras, os Acordos relativos às Pescas demonstram-nos que nos encontramos sobre o domínio de uma *fronteira política*, de uma *fronteira económica*, e de uma *fronteira marítima*, pois se assim não fosse, não teriam os vizinhos peninsulares que celebrar Acordos sobre a fronteira do Minho, do Guadiana e da Madeira-Canárias, ou autorizar pescas artesanais da outra parte nos Açores, Madeira ou Canárias ou ainda ter a necessidade de estipular que tipos de embarcações/arte operam em águas do outro país.

Já no que concerne à afirmação de Severiano Teixeira supracitada, entendemos que o bilateralismo continua a afirmar-se em paralelo com o multilateralismo como um eixo central da PE portuguesa e que tal pode ser demonstrado pela preocupação que os GC têm atribuído à *Diplomacia Económica* desde a década de 1990, com reforço permanente da tónica sobre esta problemática à medida que se agudizam as dificuldades económicas do

país. Todavia, mesmo reconhecendo alguma dissidência entre a vontade plasmada nos Programas de Governo e o aumento da celebração de Actos Internacionais bilaterais, somos da opinião de que a grave crise económica e financeira que nos atingiu serviu como catalisador, como forma de consciencialização para a acção exógena de Portugal, que nunca conheceu na sua História um período de liberalização económica voluntária, servindo assim a sua PE não só para o afirmar no palco internacional, mas também como potencial para dirimir as suas vulnerabilidades.

Mais, indagamos sobre se o futuro não poderá vir a indicar um caminho distinto da afirmação proferida por Severiano Teixeira a respeito da preponderância do multilateralismo, pois a verificar-se a visão de Vital Moreira, na qual a UE possa substituir os seus Estados-Membros em fóruns internacionais como acontece relativamente à OMC (Vital Moreira, 2014), se não será através da acção bilateral, Estado a Estado, que Portugal, em paralelo com a sua presença na CPLP, encontrará uma *janela de liberdade*, contando também, que não se concretize uma hipotética união política na Europa.

Por fim, entendemos deixar aqui expresso que, não obstante a premência do *bilateralismo antigo*, num mundo em permanente sobressalto, onde muitas vezes formas de relacionamento entre unidades no SI são relegadas para segundo plano em detrimento de outras, existem efectivamente novas configurações que caracterizam quer o bilateralismo, quer o multilateralismo, sendo elas o que entendemos epitetar nesta investigação de: *Bilateralismo Novo e Multilateralismo Novo*.

Assim, a afirmação de um *Multilateralismo Novo*, que actualmente configura a UE, com características marcadamente ideológicas tendentes a levar a cabo a união política total, apresentando-se a montante como um fenómeno que visa a transformação das unidades políticas nacionais soberanas em entidades *infranacionais*, ou seja, no limite assemelhar o Estado a uma autarquia em relação à nova realidade política supranacional, sendo que a jusante, poderá apresentar efeitos nocivos aos interesses estratégicos que tradicionalmente caracterizavam a actuação e posicionamento de Portugal no SI, bem como a sua própria existência enquanto actor das ri. Ou seja, pretendemos com esta reflexão alertar para o facto de, na possibilidade do *Multilateralismo Novo* da União acabar por absorver o Estado nacional e as suas funções exógenas, tal abrirá definitivamente caminho ao já constatado *Bilateralismo Novo*, que consubstancia as relações privilegiadas entre OI ou entre estas e um Estado terceiro. Se tal sucederá, apenas as crises e os Homens o dirão.

## BIBLIOGRAFIA

- ADLER, E., 2003. Constructivism and International Relations. In: *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, pp. 95-118.
- ALLISON, G. T., 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. In *The American Political Science Review*, Setembro, Volume LXIII, pp. 689-718.
- ALTFELD, M. F., 1984. The Decision to Ally: A Theory and Test. In *The Western Political Quarterly - Volume 37, N.º 4*, [S.D.] Dezembro, pp. 523-544.
- ARISTÓTELES, 2000. *Tratado da Política*. Lisboa: Edições Europa-América.
- BAINTON, R. H., 1988. *Erasmus da Cristandade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BALASSA, B., 2011. *Theory Economic Integration*. London: Routledge.
- BARBOSA, M. de A., 2016. Facebook e Apple à procura de negócios inovadores em Portugal. In *Diário de Notícias*, 24 de Julho. pp. 17.
- BERGER, P. L. & LUCKMANN, T., 1991. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology*. London: Penguin Books.
- BRAZÃO, E., 1932. *História Diplomática de Portugal - Volume I - 1640-1815*. Lisboa: Livraria Rodrigues.
- BREDA DOS SANTOS, N., 2002. A Dimensão Multilateral da Política Externa Brasileira. In *Revista Brasileira de Política Internacional - Volume 45, N.º 2*. pp. 26-45.
- BROWN, C.; AINLEY, K., 2012. *Compreender as Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- CAETANO, M., 1975. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record.
- CANOTILHO, J. J. G. & MOREIRA, V., 2014. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I. 4ª Edição Revista ed. Coimbra: Coimbra.
- CARLSNEAS, W., 2002. Foreign Policy. In: *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, pp. 333-349.
- CHECKEL, J. T., 2006. Constructivist Approaches to European Integration. In: *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, pp. 57-75.
- CORREIA, P. P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia – Volume I*. Coimbra: Almedina.
- CUNHA, P. N., 2012. Artigo 113.º. In *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina, pp. 537-538.

- DINH, N. Q., 2003. *Direito Internacional Público*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- DOUGHERTY, J. E. & PFALTZGRAFF, R. L., 2011. *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*. 2ª ed. Lisboa: Gradiva.
- DUARTE, S. A., 2011. A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa. In *Revista Militar* 2551, Abril. [Online]. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/648>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].
- DYSON, S. B., 2006. Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions. In *Foreign Policy Analysis - Volume II*, Julho, pp. 289-306.
- ERNÂNI LOPES, 2010. *Inovação e Internacionalização - Questões fundamentais para a Competitividade das Empresas Portuguesas*. Lisboa: Edições O SOL.
- FERNANDES PEREIRA, M., 2006. Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. *Negócios Estrangeiros*, Volume 9, 1 Março, pp. 134-145.
- FERREIRA, J. M., 1993. Características históricas da política externa portuguesa. *Política Internacional*, Primavera, Volume I, nº 6, pp. 136-156.
- FERREIRA-PEREIRA, L., 2007. Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise. *Negócios Estrangeiros – Vol. 11*. 1 Julho, pp. 161-192.
- FERREIRA-PEREIRA, L., 2013. A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras. *KA Cardernos*, 15 Abril, pp. 65-71.
- FRANCO, A. L. S., 1994. Abertura. In: *O MERCOSUL e a União Europeia*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, pp. 117-121.
- FREIRE, M. R.; VINHA L. d., 2011. Política Externa – Modelos, Actores e Dinâmicas. In: *Política Externa - As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 13-53.
- FUTSCHER PEREIRA, B., 2012. *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. 1ª ed. Alfragide: Dom Quixote.
- GARDINI, G. L., 2010. *The Origins of Mercosur - Democracy and Regionalization in South America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- GASPAR, C., 2001. Teoria das Alianças. *Política Internacional*, N.º 24, [S.D.] Outono-Inverno, pp. 41-56.
- GASPAR, C., 2003. A Guerra Fria Acabou Duas Vezes. In *Nação e Defesa* n.º 105, 2ª Série. Verão. pp.: 141-176.

- GIORDANO, P., 2003. The External Dimensions of MERCOSUR: Prospects of North-South Integration with the European Union. *Inter-American Development Bank: Integration and Regional Programs Department*. Janeiro, pp. 1-33.
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. O., 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- GUARDIOLA, N., 2006. Política Internacional. In: *Pensar, comunicar, actuar em língua portuguesa: 10 anos da CPLP, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: CPLP.
- HAAS, E. B., 2004. *The Uniting of Europe – Political, Social and Economic Forces (1950-1957)*. Indiana: Notre Dame Press.
- HAAS, E. B., 1964. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press.
- HOLSTI, K. J., 1995. *International Politics - A Framework for Analysis*. 7<sup>th</sup> ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- HUNTINGTON, S. P., 1991. *Democracy's Third Wave, Journal of Democracy – Vol. 2, N°2*, Spring, pp. 12-34.
- IKENBERRY, John G., 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. New Jersey: Princeton University Press.
- JALALI, C., 2012. Governing from Lisbon or Governing from Brussels? Models and Tendencies of Europeanization of the Portuguese Government. In: *Europeanization of Portuguese Democracy*. New York: Social Science Monographs, pp. 61-84.
- JERVIS, R., 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- KAGAN, R., 2003. *O Paraíso e o Poder - A América e a Europa na Nova Ordem Internacional*. 1<sup>a</sup> ed. Lisboa: Gradiva.
- KAGAN, R., 2009. *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*. 1<sup>a</sup> ed. Alfragide: Casa das Letras.
- KANT, I., 2009. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.
- KEOHANE, R. O., 1988. International Institutions: Two Approaches - Volume 32, N.º 4. *International Studies Quarterly*, Dezembro, pp. 379-396.
- KEOHANE, R. O., 1990. Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal Volume 45, N.º 4: Multilateralism: Old & New*, Outono, pp. 731-764.
- KEOHANE, R. O. & NYE, J. S., 1989. *Power And Interdependence*. 2<sup>a</sup> ed. United States of America: Scott, Foresman and Company.

- KEOHANE, R. O. & NYE, J. S., 1998. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs Volume LXXVII*. Setembro-Outubro. pp. 81-94.
- KUKATHAS, C., 2001. Dois Conceitos de Liberalismo. In: *Liberalismo: o Antigo e o Novo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa , pp. 121-136.
- LARSON, D. W., 1994. The Role of Belief Systems and Schemas in Foreign Policy Decision-Making. *Political Psychology*, Março, pp. 17-33.
- LAYNE, C., 2006. The Unipolar Illusion Revisited. In *International Security*, Vol. 31, n.º 2, Fall, pp. 7-41.
- LEGG, K. R. & MORRISON, J. F., 1989. The Formulation of Foreign Policy Objectives. In: *Perspectives on World Politics*. New York: Routledge, pp. 54-62.
- LOUREIRO DOS SANTOS, J. A., 2009. *As Guerras que aí Estão e as que nos Esperam , Se os Políticos não Mudarem*. Sintra: Europa-América.
- LOURENÇO, E., 2010. *O Labirinto da Saudade*. 7ª ed. Lisboa: Gradiva.
- MAGALHÃES, J. C. d., 1990. *Breve História Diplomática de Portugal*. 101214/5077ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- MAGALHÃES, J. C. d., 1996. *A Diplomacia Pura*. 2ª ed. Venda Nova: Bertrand.
- MAGALHÃES, J. C. d., 2000. Sociedade das Nações. In: *Dicionário de História de Portugal Volume IX - Suplemento P/Z*. 1ª ed. Lisboa: Figueirinhas, pp. 460-462.
- MAGALHÃES, J. C. d., 2003. A Diplomacia Económica em Foco. In *O Mundo em Português*. Lisboa: Principia. pp.: 16.
- MAGONE, J., 1998. A Integração Europeia e a Construção da Democracia Portuguesa. In: *Portugal e a Unificação Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos, pp. 123-163.
- MAQUIAVEL, N., 2008. *O Príncipe*. Maia: Círculo de Leitores.
- MARCHUETA, M. R., 2002. *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Lisboa: Edições Cosmo – Instituto de Defesa Nacional..
- MARIANO, M. P. & RAMANZINI JÚNIOR, H., 2012. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n.º 43, [S.D.] Outubro, pp. 23-41.
- MARTINEZ, P. S., 2001. *A República Portuguesa e as Relações Internacionais [1910-1926]*. 1ª ed. [S.L.]: Editorial Verbo.
- MARTINEZ, P. S., 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.
- MATEUS, A., 1998. *Economia Portuguesa Desde 1910*. 2ª ed. Lisboa - São Paulo: Verbo.

- MATTOSO, J., 1993. Dois Séculos de Vicissitudes Políticas. In: *História de Portugal – II Volume: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. 2405ª ed. [S.L.]: Círculo de Leitores.
- MEDEIROS, E. R. d., 1998. *Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 1981. *Estudo da Estratégia e Relações Internacionais*. Vila da Maia: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 1982. *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril - Período Pré-Constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 1988. *Portugal – Os Próximos 20 Anos: Vol. IV – Posição de Portugal no Mundo*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 1996. Vinte e Cinco de Abril de 1974. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Lisboa: Bertrand, pp. 1014-1016.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 2006. *Cinco Regimes na Política Internacional*. Lisboa: Editorial Presença.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 2013. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal) Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70.
- MEIRELLES, I., 2008. Prefácio. In: *União Europeia – Tratados Alterados pelo Tratado de Lisboa*. Lisboa: DisLivro.
- MENDES LEAL, A. C., 2007. A Diplomacia Económica em Portugal no Século XXI – que Papel no Investimento Directo Português no Exterior?. In *Negócios Estrangeiros* Vol. 11, 1 Julho, pp. 207-310.
- MENDES, P., 2013. A Questão Europeia no Marcelismo: o debate geracional. In: *População e Sociedade - Relções Externas de Portugal*. Porto: CEPES/ Edições Afrontamento, pp. 107-121.
- MENESES, F. R. d., 2010. *Salazar - Uma Biografia Política*. 4ª ed. Alfragide: Dom Quixote.
- MENESES, P., 2015. *O mar português na política externa portuguesa do século XXI*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto, Faculdade de Direito.
- MILZA, P., 1995. *As Relações Internacionais de 1871 a 1914*. [S.I.] ed. Lisboa: Edições 70.
- MINTZ, A. D. J., 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.

- MIRANDA, J. M. R., 2010. *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I. 2ªed. Coimbra: Coimbra.
- MIRANDOLA, G. P. D., 2011. *Discurso Sobre a Dignidade do Homem*. Lisboa: Edições 70.
- MITRANY, D., 1948. The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*. In *Royal Institute of International Affairs*, Julho, Volume XXIV, Issue 3, pp. 350-363.
- MONTEIRO, M., 2010. *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percorso*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- MONTEIRO, N. G., 2012. II Parte - Idade Moderna (Séculos XV-XVIII). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 199-435.
- MOREIRA, A., 1979. Poder Funcional - Poder Errático. *Nação e Defesa n.º 12*, Outubro-Dezembro, Volume XII, pp. 15-27.
- MOREIRA, A., 1996. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, A. a, 2012. *A Tempo de Espuma - Memórias do Tempo de Vésperas*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, A. b, 2012. *Ciência Política*. 5ª ed. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, A., 2013. *Memórias do Outono Ocidental - Um Século sem Bússola*. Coimbra: Almedina.
- MORGENTHAU, H. J., 1997. *Politics Among Nations*. 6º ed. Singapura: McGraw-Hill International Editions.
- MORGENTHAU, H. J., 1989. Another "Great Debate": The National Interes of US. In: *Perspectives on World Politics*. New York: Routledge, pp. 47-53.
- MORROW, J. D., 1991. Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*, Novembro, Volume XXXV, pp. 904-933.
- MORSE, E. L., 1989. The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization. In: *Perspectives on World Politics*. New York: Routledge, pp. 147-157.
- MURARGY, M., 2015. *Grande Entrevista* [Entrevista]. In *Pontos de Vista*, Edição n.º 50, Novembro de 2015.
- NETO, A., 2006. A Cooperação Económica. In: *Pensar, comunicar, actuar em língua portuguesa: 10 anos da CPLP, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: CPLP, pp. 14-15.



- NICHOLS, J. H., 2001. A Economia Política e o Desenvolvimento do Liberalismo. In: *Liberalismo: o Antigo e o Novo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 151-166.
- NOGUEIRA, C. A. & OLIVEIRA, H. N. d., 1992. *Elementos de História Diplomática de Portugal (Da Fundação ao Século XIX)*. 1ª ed. Lisboa: Universidade Lusíada.
- NOGUEIRA, F., 1992. Mundo e Europa em Transição. In: *Nação e Defesa n.º 62*. Abril-Junho. pp.: 28-39.
- NOGUEIRA, F., 1985. *Salazar - Volume VI - O Último Combate (1964-1970)*. Barcelos: Civilização.
- NOGUEIRA, F., 1988. *Salazar - Volume V - A Resistência (1958-1964)*. Barcelos: Civilização.
- NOGUEIRA, F. a, 2000. O Juízo Final. 7ª ed. Porto: Civilização.
- NOGUEIRA, F. b, 2000. *O Estado Novo [1933-1974]*. Porto: Civilização.
- NOGUEIRA, J. M. F., 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmo - Instituto de Defesa Nacional.
- NUNES, H. C., 2001. *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – História e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições.
- NYE, J. S., 2004. *Soft Power: means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.
- NYE, J. S., 2002. *Compreender os Conflitos Internacionais - Uma Introdução à Teoria e à História*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.
- OLIVEIRA, C., 1993. Os Anos Decisivos – Portugal de 1962 – 1985 – *Um Testemunho*. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença.
- ONUF, N., 2015. Constructivism: A User's Manual. In: *International Relations in a Constructed World*. London: Routledge, pp. 58-78.
- ORWIN, C., 2001. Rousseau Entre Dois Liberalismos: A Sua Crítica do Antigo Liberalismo e o Seu Contributo para o Liberalismo Mais Recente . In: *Liberalismo: o Antigo e o Novo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 71-86.
- PAVIA, J. F.; MONTEIRO, M., 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- PELLISTRANDI, B., 2000. *As Relações Internacionais de 1800 a 1871*. [S.I.] ed. Lisboa: Edições 70.

- PEREIRA, S. (2005). *Cooperação UE-ACP: A Dimensão Política dos Acordos*. Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- PESSOA, F., 1995. *Obras Completas de Fernando Pessoa in «Poesia» - Volume V - Mensagem*. 17ª ed. Lisboa: Ática.
- PINHEIRO XAVIER, A., 1970. *Portugal e a Integração Económica Europeia*. [S.I.] ed. Coimbra: Almedina.
- PINTO, J. F., 2005. *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Covilhã: Biblioteca Diplomática.
- PLATÃO, 2003. *Apologia de Sócrates*. Minas Gerais: Virtual Books Online M&M Editores Ltda..
- PLATTNER, M. F., 2001. Do Liberalismo à Democracia Liberal. In: *Liberalismo: o Antigo e o Novo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 55-71.
- PORTO, M. L., 1994. Comentário. In: *O MERCOSUL e a União Europeia*. Coimbra: Coimbra, pp. 135-139.
- PRADO, I.; BARBOSA, J.; DIAS, J.; PONTES, J.; TAVARES, J.; SANTOS, S., 2016. *As Relações União Europeia-Mercado Comum do Sul (Texto Policopiado)*. Porto.
- PUTNAM, R. D., 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization Vol. 42, No. 3*, Summer, pp. 427-460.
- RAMOS, R., 2012. *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- RAMOS, R., 2012. III Parte - Idade Contemporânea (Séculos XIX-XXI). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 439-777.
- RAWLS, J., 1997. *O Liberalismo Político*. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença.
- REUS-SMIT, C. & SMIDAL, D., 2008. Between Utopia and Realit: The Practical Discourses of International Relations. In: *The Oxford Handbooks for Political Science*. New York: Oxford University Press, pp. 3-41.
- RICHELIEU, C., 2008. *Testamento Político*. [S.L.]: Círculo de Leitores.
- RODRIGUES, A. S., 1994. *História de Portugal em Datas*. 3820ª ed. [S.L.]: Círculo de Leitores.
- ROLLO, M. F. a, 1996. Plano Marshall. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Venda Nova: Bertrand, pp. 734-739.
- ROLLO, M. F. b, 1996. Indústria/Industrialização. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume I*. Venda Nova: Bertrand, pp. 460-480.

- ROMÃO, A., 1996. Comércio Externo. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume I*. Venda Nova: Bertrand, pp. 167-171.
- ROSENAU, J. N., 1969. Toward the Study of National-International Linkages. In: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. New York: The Free Press, pp. 371-401.
- ROSENAU, J. N., 1970. Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model. *Comparative Politics*, Abril, Volume II, pp. 365-387.
- RUGGIE, J. G., 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, Volume 46, N.º 3. Verão. pp, 561-598.
- SÁ, L., 1997. *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*. Lisboa: Edições Cosmo.
- SÁ, T. M. d., 2015. *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SANTOS ALÍPIO, E., 2006. *Portugal e a Europa: da EFTA ao pedido de adesão à CEE: 1960-1977*. Lisboa: Livros Horizonte.
- SARAIVA, J. H., 1998. *História da Portugal*. 5ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- SARAIVA, M. G., 2004. A União Europeia como Ator Internacional e os Países do MERCOSUL. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 46, Janeiro-Junho, pp. 84-111.
- SCHIRM, S. A., 2002. *Globalization and the New Regionalism - Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*. Cambridge: Polity Press.
- SCHWELLER, R. L., 2001. The Problem of International Order Revisited: a Review Essay. In *International Security Vol. 26 n.º 1*. Summer. pp.: 161-186
- SERRÃO, J. V., 1980. *História de Portugal Volume III - O Século de Ouro (1495-1580)*. 2ª ed. Póvoa do Varzim: Editorial Verbo.
- SERRÃO, J. V., 1984. *História de Portugal Volume VII - A Instauração do Liberalismo (1807-1832)*. [S.I.] ed. Viseu: Editorial Verbo.
- SERRÃO, J. V. a, 1990. *História de Portugal Volume I - Estado, Pátria e Nação (1080-1415)*. Póvoa do Varzim: Editorial Verbo.
- SERRÃO, J. V. b, 1990. *História de Portugal - Volume XII - A Primeira República (1910-1926)*. [S.I.] ed. [S.I.]: Editorial Verbo.

- SERRÃO, J. V., 2006. *História de Portugal Volume XVI – O Terceiro Mundo Contra o Portugal Ultramarino (1951-1960) – 1ª Parte: História Política, Administrativa e Ultramarina*. [S.E.] ed. [S.L.]: Editorial Verbo.
- SERRÃO, J. V., 2006. *História de Portugal Volume XVI – O Terceiro Mundo Contra o Portugal Ultramarino (1951-1960) – 2ª Parte: História Diplomática, Institucional, Económica e Cultural*. [S.L.]: Editorial Verbo.
- SERRÃO, J. V., 2008. *História de Portugal Volume XIV - Da 1ª Legislatura à Visita Presidencial aos Açores (1935-1941)*. 2613 ed. [S.L.]: Editorial Verbo.
- SILVA LOPES, J. d., 1996 a. Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e o Comércio. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume I*. Venda Nova: Bertrand, pp. 15-17.
- SILVA LOPES, J. d. b, 1996. Associação Europeia da Comércio Livre. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume I*. Venda Nova: Bertrand, pp. 73-75.
- SILVA LOPES, J. d. c, 1996. Comunidade Económica Europeia (CEE). In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume I*. Venda Nova: Bertrand, pp. 172-173.
- SIMÕES DIAS, J. P., 1999. *A Cooperação Europeia e Portugal, 1945-1986*. Lisboa: SPB – Editores.
- SMITH, A., 2014. *Riqueza das Nações, Volume I*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 7ª ed..
- SMITH, A., 2010. *Riqueza das Nações, Volume II*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 5ª ed..
- SNYDER, J., 2004. One World, Rival Theories In *Foreign Policy, N.º 145, Novembro-Dezembro*. pp. 52-62.
- SOARES, M., 2001. Testemunho. In *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – História e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições. pp.: 46-48.
- SOUSA, A. D., 1993. Realizações. In: *História de Portugal Volume II: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. [S.L.]: Círculo de Leitores, pp. 483-540.
- SOUSA, F. d. & GONÇALVES, M. S., 2010. O aprofundamento das relações Brasil-Portugal no contexto da globalização. In: *As Relações Portugal-Brasil no Século XX*. 1ª ed. Porto: CEPES. pp.: 39-52.
- SOUTO, C. V., 2005. *Multilateralismo na Política Externa Brasileira: um novo papel no século XXI*. Londrina, [S.E.].

- SOUTO MAIOR, L. A. P., 2004. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47º, n.º 2, [S.D.] Julho-Dezembro, pp. 163-190.
- SPÍNOLA, A., 1974. *Portugal e o Futuro*. 2ª ed. Lisboa: Arcádia.
- SPROUT, H. & SPROUT, M., 1957. Environmental Factors in the Study of International Politics. *The Journal of Conflict Resolution*, Dezembro, Volume Vol. 1, No. 4, pp. 309-328.
- TEIXEIRA, N. S., 1996. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)(NATO). In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Venda Nova: Bertrand, pp. 703-706.
- TEIXEIRA, N. S. a, 1998. Portugal na "Grande Guerra" 1914-1918: as razões da entrada e os problemas da conduta. In: *Portugal e a Guerra - História das intervenções militares portuguesas nos grandes conflitos mundiais (Sécs.XIX-XX)* . Lisboa: Edições Colibri, pp. 55-69.
- TEIXEIRA, N. S. b, 1998. A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia. In *Nação e Defesa n.º 85 - 2ª Série*, Primavera, pp. 119-138.
- TEIXEIRA, N. S., 1999. A Política Externa da Primeira República (1910-1926). In: *A Primeira República Portuguesa - entre o Liberalismo e o Autoritarismo*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 169-177.
- TEIXEIRA, N. S. a., 2000. Política Externa Portuguesa. In: *Dicionário de História de Portugal Volume IX - Suplemento P/Z*. 1ª ed. Lisboa: Figueirinhas, pp. 116-122.
- TEIXEIRA, N. S. b., 2000. Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa 1890-1986. In: *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Sequitur, pp. 61-92.
- TEIXEIRA, N. S., 2005. Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa 1890-2000. In: *Portugal Contemporâneo*. 1ª ed. Lisboa: Dom Quixote, pp. 87-116.
- TEIXEIRA, N. S., 2011. Portugal. In: *Política Externa – As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 278-286.
- TEIXEIRA, N. S., 2012. Introduction: Portugal and European Integration, 1974-2010. In: *Europeanization of Portuguese Democracy*. New York: Social Science Monographs, pp. 7-26.
- TEIXEIRA, N. S.; RODRIGUES, J. C.; NUNES, I. F., 2000. *O Interesse Nacional e a Globalização*. Lisboa: Cosmos.
- TELO, A. J. a, 1996. Política Externa. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Venda Nova: Bertrand, pp. 769-776.

- TELO, A. J. b, 1996. Segunda Guerra Mundial. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Venda Nova: Bertrand, pp. 898-900.
- TELO, A. J. a, 2007. *História Contemporânea de Portugal – Do 25 de Abril à Actualidade – Volume I*. [S.E.] ed. Lisboa: Editorial Presença.
- TELO, A. J. b, 2007. *História Contemporânea de Portugal – Do 25 de Abril à Actualidade – Volume II*. [S.E.] ed. Lisboa: Editorial Presença.
- TELÒ, M., 1999. O multilateralismo e o regionalismo na modelação das relações inter-regionais . In: *Regular e Democratizar o Sistema Global - Uma Parceria para o Século*. Lisboa: Princípia, pp. 27-56.
- WALTZ, K. N., 2000. Structural Realism After the Cold War. *Internacional Security*, Verão, Volume XXV, Nº1, pp. 5-41.
- WALTZ, K. N., 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- WALTZ, K. N., 2002. *Teoria Das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- WENDT, A., 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: *International Organization, Volume. 46, N.º 2*. pp: 391-425.
- VAISSE, M., 2009. *As Relações Internacionais desde 1945*. 1ª ed. Lisboa: Edições 70.
- VARGAS, C. C. O., 2013. *Portugal e a Cooperação Técnico-Militar: Uma Análise das Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças*. Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- VASCONCELOS E SOUSA, B., 2012. I Parte - Idade Média (Séculos XI-XV). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 17-196.
- VAZ FREIRE, P., 2012. Artigo 20.º do TUE. In: *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina, pp. 101-104.
- VAZ MONTEIRO, L., 2005. Salazar e o Mercado Comum Europeu, n.º 77 III Série. *Revista História*, [S.I.] Junho, pp. 22-27.
- VERTZBERGER, Y., 1990. *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. California: Stanford University Press.
- VITAL MOREIRA, 2014. “*República*” Europeia – *Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. 1ª ed. Coimbra: Coimbra.

## FONTES

*Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação Entre a Comunidade Europeia e os Seus Estados-Membros e o Mercosul e os Seus Estados-Partes.* [Online] Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/>. [Acedido em 20 de Abril de 2016].

*Acordo Bilateral Portugal – Espanha.* [Online] Disponível em: [http://www.dgrm.mam.gov.pt/xportal/xmain?xpid=dgrm&selectedmenu=3253440&xpgid=genericPageV2&conteudoDetalhe\\_v2=3194672](http://www.dgrm.mam.gov.pt/xportal/xmain?xpid=dgrm&selectedmenu=3253440&xpgid=genericPageV2&conteudoDetalhe_v2=3194672). [Acedido em 20 de Junho de 2016].

*Acordo de Cooperação Técnico-Militar Entre a República Portuguesa e a República Democrática de Timor-Leste – Resolução da Assembleia Da República n.º 39/2003 de 13 de Março de 2003.* Diário da República n.º 104 Série I-A de 6 de Maio de 2003. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/572535>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].

*Acordo de Cooperação Entre a República Portuguesa e a República de Moçambique no Domínio da Defesa.* [Online] Disponível em: [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842794f446b7457456c4a587a49756347526d&fich=ppr89-XII\\_2.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842794f446b7457456c4a587a49756347526d&fich=ppr89-XII_2.pdf&Inline=true). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

*Acordo de Cooperação Interinstitucional Entre a Comunidade Europeia e o Mercado Comum Do Sul (Mercosul).* [Online]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-cooperacao-interinstitucional-entre-a-comunidade-europeia-e-o-mercado-comum-do-sul-mercosul/>. [Acedido em: 20 de Abril de 2016].

*Acordos Bilaterais Entre a República Portuguesa e a República Popular da China.* [Online]. Disponível em: <http://www.ccilc.pt/pt/acordos>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

*Acto Único Europeu, 1986.*

*Assinatura do Programa Quadro de Cooperação Técnico-Militar [entre Portugal e Angola – 2014].* [Online] Disponível em:

- <http://www.exercito.pt/sites/EA/Noticias/Paginas/apqctm.aspx>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Brazil –Trade Statistics, Bruxels: European Comission.* [Online] Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].
- Carta de Confirmação e Ratificação do Tratado de Paz Entre as Potências Aliadas e associadas e a Alemanha, e Protocolo Anexo, Assinados em Versailles aos 28 de Junho de 1919 de 2 de Abril de 1921. Diário do Governo n.º 67 Série I.* Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/361241>. [Acedido a 20 de Janeiro de 2016].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional – 2013.* [Online]. Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN\\_2013.pdf](http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN_2013.pdf). [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Congresso de Berlim.* [Online]. In Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/2-uncategorised/703-congresso-de-berlim.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].
- Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976.* [Online]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html#art15>. [Acedido em 20 de Dezembro de 2015].
- Convenção de Revisão do Acto Geral de Berlim, de 26 de Novembro de 1885 e do Acto Geral e Declaração de Bruxelas, de 2 de Julho de 1890, Assinada em Saint-Germain-En-Laye, em 10 de Setembro de 1919.* [Online]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1390.pdf>. [Acedido em: 28 de Novembro de 2015].
- Convenção Sobre Relações Diplomáticas, 1961.* [Online] Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_16048.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_16048.pdf). [Acedido em: 20 de Maio de 2016].
- Convenção Sobre Relações Consulares, 1963.* [Online] Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_16049.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_16049.pdf). [Acedido em: 20 de Maio de 2016].
- Cooperação Internacional - Instrumentos Bilaterais.* [Online] Disponível em: <http://www.gddc.pt/cooperacao/instrumentos-bilaterais.html>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].



- Debates Parlamentares, Diário da Assembleia Da República*, n.º 88, 18 de Março de 1977.
- Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP*. [Online]. Disponível em: <http://www.cplp.org/id-3869.aspx>. [Acedido em: 15 de Maio de 2016].
- Declaração do Rio de Janeiro de 20 de Junho de 1999*. [Online]. Disponível em: [https://infoeuropa.eurocid.pt/files/web/documentos/ue/2009/2009\\_declaracao\\_rio\\_1999.pdf](https://infoeuropa.eurocid.pt/files/web/documentos/ue/2009/2009_declaracao_rio_1999.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].
- Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950*. [Online]. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm). [Acedido em: 20 de Janeiro de 2016].
- Dupla tributação*. [Online]. Disponível em: [http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index\\_pt.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index_pt.htm). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].
- Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. [Online]. Disponível em: [http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos\\_CPLP\\_REV\\_LIS07.pdf](http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REV_LIS07.pdf). [Acedido em: 15 de Maio de 2016].
- Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, 2009. Continental Shelf Submission of Portugal*. [Online]. Disponível em: [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/prt2009executivesummary.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt2009executivesummary.pdf). [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Excise duties on alcohol, tobacco and energy*. [Online] Disponível em: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.html). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].
- Fiscalidade*. [Online]. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/taxation\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/taxation_pt). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].
- Foreign Trade Information System - MERCOSUR-European Union*. [Online]. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp). [Acedido em 20 de Abril de 2016].
- Instrumentos Bilaterais de Portugal*. [Online] Disponível em: <http://www.gpp.pt/GlobalAgriMar/acesso/instrumentos.html>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Jornal a Capital*, na edição de 28 de Agosto de 1975.

- MERCOSUL – Documentos de Estratégia Regional: 2007-2013.* [Online] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](https://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf). [Acedido em: 20 de Março de 2016].
- MERCOSUR –Trade Statistics*, Bruxels: European Comission. [Online] Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf). [Acedido em 20 de Abril de 2016].
- Portugal Acordos Bilaterais Celebrados.* [Online]. Disponível em: <http://www.ccah.eu/fotos/internacionalizacao/61426172728.pdf>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Portugal e Timor-Leste assinam novo Programa de Cooperação Técnico-Militar.* [Online] Disponível em: <http://www.defesa.pt/Paginas/mdnepmtimor.aspx>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Portugal Assina Acordo de Pescas com Espanha.* [Online]. Disponível em: [http://www.drapalg.min-agricultura.pt/downloads/rhumanos/Recrutamento/2011/anuncios/201111865\\_BIB/s\)%20Acordo%20Portugal-Espanha.pdf](http://www.drapalg.min-agricultura.pt/downloads/rhumanos/Recrutamento/2011/anuncios/201111865_BIB/s)%20Acordo%20Portugal-Espanha.pdf). [Acedido em 20 de Julho de 2016].
- Programa de Governo do I GC.* [Online]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>. [Acedido em: 15 de Fevereiro de 2016].
- Programa de Governo do II GC.* [Online]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464015/GC02.pdf>. [Acedido em: 15 de Fevereiro de 2016].
- Programa de Governo do XII GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-C, n.º 1, Suplemento, de 15 de Novembro de 1991.*
- Programa de Governo do XIII GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento, de 8 de Novembro de 1995.*
- Programa de Governo do XIV GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento, de 6 de Novembro de 1999.*
- Programa de Governo do XV GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, Suplemento, de 18 de Abril de 2002.*
- Programa de Governo do XVII GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 2, de 18 de Março de 2005.*
- Programa de Governo do XVIII GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 3, de 3 de Novembro de 2009.*

*Programa de Governo do XIX GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 4, de 28 de Junho de 2011.*

*Protocolo de Ouro Preto, 1994.* [Online]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm). [Acedido em: 20 de Abril de 2016].

*Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community (19 de December 1961).* [Online] Disponível em: [http://www.cvce.eu/en/obj/report\\_by\\_willi\\_birkelbach\\_on\\_the\\_political\\_and\\_institutional\\_aspects\\_of\\_accession\\_to\\_or\\_association\\_with\\_the\\_community\\_19\\_december\\_1961-en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03.html](http://www.cvce.eu/en/obj/report_by_willi_birkelbach_on_the_political_and_institutional_aspects_of_accession_to_or_association_with_the_community_19_december_1961-en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03.html). [Acedido em: 31 Maio 2016].

*Sociedade das Nações.* [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 22 de Novembro de 2015].

*Tabela prática das convenções para evitar a dupla tributação celebradas por Portugal.* [Online] Disponível em: [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2E717C5A-DF52-48F9-AB32-1BF026D3AD97/0/Tabela\\_CDTs\\_2016.pdf](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2E717C5A-DF52-48F9-AB32-1BF026D3AD97/0/Tabela_CDTs_2016.pdf). [Acedido em 20 de Junho de 2016].

*Tipos de Atos Internacionais.* [Online]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais/>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].

*Comissão Europeia - Trade a.* [Online] Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/>. [Acedido em: 20 de Abril de 2016].

*Comissão Europeia - Trade b.* [Online]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>. [Acedido em 20 de Abril de 2016].

*Tratado CEE, 1957.*

*Tratado da União Europeia, 1992.*

*Tratado de Amesterdão, 1997.*

*Tratado de Lisboa, 2007.*

*Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, 2000. [Online]. Disponível em: [http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao\\_detalhe.aspx?id\\_linha=4656](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4656). [Acedido em: 20 de Junho de 2016].*

## **LEGISLAÇÃO**

*Aviso de 9 de Junho de 1960. Diário do Governo n.º 146, Série I de 25 de Junho de 1960. Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Económicos e Consulares. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/503293>.*

*Aviso n.º 81/98 de 21 de Abril de 1998. Diário da República n.º 93, Série I-A. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175646>.*

*Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Mesma Convenção Presente na Resolução da Assembleia da República n.º 60-B de 14 de Outubro de 1997. Diário da República n.º 238, Série I-A. Assembleia da República. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/152861>.*

*Decreto-Lei n.º 137/77 de 21 de Outubro de 1977. Diário da República n.º 244, Série I. Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Estrangeiros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/276934>.*

*Decreto de Aprovação da Constituição de 10 de Abril de 1976. Presidência da República. Diário da República n.º 86, Série I. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/502573>.*

*Despacho Conjunto n.º 39/2004 de 6 de Janeiro de 2004. Diário da República n.º 18 de 22 de Janeiro de 2004, Série II. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério da Economia. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/2634963>.*

*Lei n.º 3/74 de 14 de Maio de 1974. Diário de Governo n.º 112, Série I. Junta de Salvação Nacional. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/623309>.*

*Lei n.º 6/74 de 19 de Julho de 1974. Diário de Governo n.º 167, Série I, Suplemento. Conselho de Estado. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/250227>.*

*Lei n.º 7/74 de 27 de Julho de 1974. Diário de Governo n.º 174, Série I, Suplemento. Conselho de Estado. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/279174>.*

- Lei n.º 9/74* de 15 de Outubro de 1974. *Diário de Governo n.º 240, Série I, 2º Suplemento*. Presidência da República. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/471598>.
- Lei Constitucional n.º 1/82* de 30 de Setembro de 1982. Assembleia da República. *Diário da República n.º 227, Série I*. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/375320>.
- Lei Constitucional n.º 1/89* de 8 de Julho de 1989. Assembleia da República. *Diário da República n.º 155, Série I*. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/496589>.
- Lei Constitucional n.º 1/92* de 25 de Novembro de 1992. Assembleia da República. *Diária da República n.º 273 Série-A*. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/174377>.
- Lei Constitucional n.º 1/2004* de 24 de Julho de 2004. Assembleia da República. *Diário da República n.º 173, Série I-A*. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/506721>.
- Regulamento (UE) n.º 1219/2012* do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2012 que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os estados-membros e os países terceiros. [Online]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:PT:PDF>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- Resolução da Assembleia da República n.º 67/2003* de 7 de Agosto de 2003. *Diário da República n.º 181, I Série-A*. Assembleia da República. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/645669>.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011* de 20 de Outubro de 2011. *Diário da República, n.º 205, 1.ª série de 25 de Outubro de 2011*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/146988>.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006* de 20 de Junho de 2006. *Diário da República, n.º 216, I Série de 9 de Novembro de 2006*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/546079>.

## **BASES DE DADOS**

INE, 2012. *Estatísticas do Comércio Internacional – 2011*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

INE, 2013. *Estatísticas do Comércio Internacional – 2012*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

PORDATA, 2016. Taxa de risco de pobreza: antes e após transferências sociais. [Online]. Disponível em: <http://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

PORDATA, 2011. *Números dos municípios e regiões de Portugal*. [Online]. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo/Abrantes+\(Munic%C3%ADpio\)-6819](http://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo/Abrantes+(Munic%C3%ADpio)-6819) [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

PORDATA, 2016. Produto Interno Bruto (Euro). [Online]. Disponível em: <http://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. [Acedido em: 20 Junho de 2016].

THE WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL, 2016. *Travel & Tourism Economic Impact 2016 – Portugal*. [Online]. Disponível em: <http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2016/portugal2016.pdf>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].

## **ENTREVISTAS**

MACHETE, R., 2016. *Bilateralismo e Multilateralismo na Política Externa Portuguesa* [Entrevista]. [Concedida em: 27 de Julho de 2016].

## WEBLIOGRAFIA

- AICEP, 2016. *AICEP Portugal Global*. [Online]. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/sobre-nos/Paginas/sobre-nos.aspx>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].
- AKDN, 2015. *O Imamat Ismaili Estabelece a sua Sede Global em Portugal Através de um Acordo Histórico*. [Online] Disponível em: <http://www.akdn.org/pt/press-release/o-imamat-ismaili-estabelece-sua-sede-global-em-portugal-atrav%C3%A9s-de-um-acordo-hist%C3%B3rico>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- ANTUNES, J., 2016. Dupla tributação. In: *Jornal de Negócios*. [Online]. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/dupla\\_tributacao.html](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/dupla_tributacao.html). [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- ASSIS, F., 2015. As complexidades do TTIP. In *Público* [Online] Disponível em: <https://www.publico.pt/mundo/noticia/as-complexidades-do-ttip-1698586> [Acedido em 20 Abril 2016].
- BRITO, A., 2014. Portas e Pires de Lima encontram-se esta terça-feira com os principais empresários mexicanos. In: *Público*. [Online] Disponível em: <https://www.publico.pt/economia/noticia/paulo-portas-e-pires-de-lima-encontramse-com-os-principais-empresarios-mexicanos-1674378>. [Acedido em 12 de Julho de 2016].
- EXPRESSO, 2008. *"Tive um poder enorme como ministro do Ultramar"*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/actualidade/tive-um-poder-enorme-como-ministro-do-ultramar=f459552> [Acedido em 31 Agosto 2015].
- DRI, C. F., 2016. *As estratégias por trás da parceria estratégica Brasil-União Européia*. [Online] Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=12404>. [Acedido em 15 Março 2016].
- EXPRESSO, 2015. *Merkel e Hollande pedem mais Europa*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-10-07-Merkel-e-Hollande-pedem-mais-Europa>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].
- EXPRESSO, 2015. *Rangel diz que será assim: "Há de chegar um dia em que não vai haver Portugal"*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/politica/2015-06-02-Rangel-diz-que-sera-assim-Ha-de-chegar-um-dia-em-que-nao-vai-haver-Portugal->. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].

- EXPRESSO, 2016. *Durão Barroso: “A Europa conta e não está em decadência”*. [Online]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/Capas/2016-01-08-Durao-Barroso-A-Europa-counta-e-nao-esta-em-decadencia>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].
- FARTO, M. a, 2006. *A diplomacia económica contemporânea*. [Online] Disponível em: [http://janusonline.pt/2006/2006\\_3\\_2\\_1.html](http://janusonline.pt/2006/2006_3_2_1.html). [Acedido em: 11 de Julho de 2016].
- FARTO, M., b, 2006. *Objectivos e tarefas da nova diplomacia económica*. [Online] Disponível em: [http://janusonline.pt/2006/2006\\_3\\_2\\_2.html](http://janusonline.pt/2006/2006_3_2_2.html). [Acedido em: 13 de Junho de 2016].
- GARTZKE, E., 2002. *Alliances, Perceptions and International Politics*. [Online] Disponível em: [http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/gartzke\\_friends\\_042002.pdf](http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/gartzke_friends_042002.pdf). [Acedido em 15 Janeiro 2015].
- GASPAR, C., 2005. *International Dimiension of the Portuguese Transition*. [Online] Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?ida=130&idi=3>. [Acedido em 15 Maio 2016].
- IAPMEI, 2016. *Promoção externa conta com Associações*. [Online]. Disponível em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=1327>. [Acedido em: 7 de Julho de 2016].
- JORNAL DE NEGÓCIOS, 2015. *Hollande e Merkel pedem mais Europa para lidar com a crise dos refugiados*. [Online]. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/hollande\\_e\\_merkel\\_pedem\\_mais\\_europa\\_para\\_lidar\\_com\\_a\\_crise\\_dos\\_refugiados.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/hollande_e_merkel_pedem_mais_europa_para_lidar_com_a_crise_dos_refugiados.html). [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].
- LOPES, A., 2013. *Mercosul – Uma análise da união aduaneira imperfeita com a adesão da Venezuela*. [Online] Disponível em: <http://relacoesinternacionais.com.br/2013/05/15/mercosul-uma-analise-da-aduaneira-imperfeita-adesao-da-venezuela/>. [Acedido em 15 Março 2016].
- LUSA, 2013. Paulo Portas visita o Japão a partir de terça-feira. In: *Açoriano Oriental*. [Online] Disponível em: <http://www.acorianooriental.pt/noticia/paulo-portas-visita-o-japao-a-partir-de-terca-feira>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016].
- LUSA, 2014. Cavaco Silva: Empresários são “motor da economia” nacional. In: *Observador*. [Online] Disponível em: <http://observador.pt/2014/07/20/cavaco-silva-empresarios-sao-motor-da-economia-nacional/>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016].



- LUSA, 2015. Cavaco leva empresários à Bulgária e à Roménia. In: *Público*. [Online] Disponível em: <https://www.publico.pt/politica/noticia/cavaco-leva-empresarios-a-bulgaria-e-a-romenia-1698939>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016].
- MARTINS DA CRUZ, A., 2002. *Martins da Cruz: "Diplomatas devem ser mais-valia para os empresários portugueses"* [Entrevista] (24 Julho 2002). Disponível em: <https://www.publico.pt/economia/jornal/diplomatas-devem-ser-maisvalia-para-os-empresarios-portugueses-173054>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].
- MENDES, P. E., 2014. *A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise*. [Online] Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-decisao-em-politica-externa-propostas-para-um-modelo-de-analise/A%20decisao%20em%20politica%20externa%20WP%20CEPESE.pdf>. [Acedido em 21 Março 2015].
- MESSERLIN, P., 2013. *O acordo de livre comércio Mercosul-UE: uma perspectiva europeia*. [Online] Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-acordo-de-livre-com%C3%A9rcio-mercosul-ue-uma-perspectiva-europeia>. [Acedido em 15 Março 2016].
- MOREIRA, A., 2014. *A fronteira dos interesses*. [Online]. Disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/adriano-moreira/interior/a-fronteira-dos-interesses-3823137.html>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- PÉREZ, C. & GONZÁLEZ, M., 2016. *França tenta barrar acordo comercial entre União Europeia e o Mercosul*. [Online] Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/25/internacional/1461597521\\_725644.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/25/internacional/1461597521_725644.html). [Acedido em 30 Abril 2016].
- PRESIDENT WOODROW WILSON'S FOURTEEN POINTS. [Online]. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp). [Acedido em: 16 de Janeiro de 2016].
- PÚBLICO, 2013. *Joseph Stiglitz: "É necessário haver mais Europa"*. [Online]. Disponível em: <https://www.publico.pt/economia/noticia/joseph-stiglitz-e-necessario-haver-mais-europa-1605165>. [Acedido em: 25 de Janeiro de 2016].

- SAPO24, 2015. *São Tomé e Príncipe e Portugal assinam novo programa quadro de cooperação técnico militar*. [Online] Disponível em: [http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/sao-tome-e-principe-e-portugal-assinam-novo-programa-quadro-de-cooperacao-tecnico-militar\\_18991317.html](http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/sao-tome-e-principe-e-portugal-assinam-novo-programa-quadro-de-cooperacao-tecnico-militar_18991317.html). [Acedido em 20 de Junho de 2016].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2006. *Portugal na PESC: passado e futuro*. [Online] Disponível em: [http://janusonline.pt/2006/2006\\_3\\_1\\_17.html](http://janusonline.pt/2006/2006_3_1_17.html). [Acedido em: 15 de Maio de 2016].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2011. Diplomacia em tempo de crise. In *Portugal Global*, Junho, pp. 30-31.
- SEIXAS DA COSTA, F., 2013. *Voltamos ao Kosovo?* [Online] Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/voltamos\\_ao\\_kosovo.html](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/voltamos_ao_kosovo.html). [Acedido em: 12 de Julho de 2016].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2015. *Falar claro*. [Online] Disponível em: <http://www.jn.pt/opiniao/francisco-seixas-da-costa/interior/falar-claro-4595225.html>. [Acedido em: 15 de Maio de 2016].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2016. *CPLP – a hora da verdade*. [Online] Disponível em: <http://www.jn.pt/opiniao/francisco-seixas-da-costa/interior/cplp---a-hora-da-verdade-5071546.html>. [Acedido em: 15 de Maio de 2016].
- SOL, 2011. *Mário Lino aproveita boleia de Portas para negócios na Venezuela*. [Online] Disponível em: <http://sol.sapo.pt/artigo/32982/mario-lino-aproveita-boleia-de-portas-para-negocios-na-venezuela>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016].
- SOL, 2013. *Paulo Portas representa Portugal em fórum de cooperação China-países lusófonos*. [Online] Disponível em: <http://sol.sapo.pt/noticia/88291/Paulo-Portas-representa-Portugal-em-forum-de-cooperacao-China-paises-lusofonos>. [Acedido em: 12 de Julho de 2016].
- SOL, 2013. *Portas partilha tutela da AICEP*. [Online]. Disponível em: <http://sol.sapo.pt/artigo/82459/portas-partilha-tutela-da-aicep>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016].
- WEBER, M., 2010. *Politics as a Vocation* [Online]. Disponível em: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Class%20Readings/Weber/PoliticsAsAVocation.pdf>. [Acedido em: 20 de Julho de 2015].

- VITAL MOREIRA, 2016. *Renacionalização*. [Online] Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/renacionalizacao\\_255033.html](http://economico.sapo.pt/noticias/renacionalizacao_255033.html). [Acedido em 20 Julho 2016].
- VISÃO, 2015. *Ministros da Defesa de Portugal e Guiné-Bissau assinam acordo para retomar cooperação técnico-militar*. [Online] Disponível em: <http://visao.sapo.pt/lusa/ministros-da-defesa-de-portugal-e-guine-bissau-assinam-acordo-para-retomar-cooperacao-tecnico-militar=f813558>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

## ANEXO 1

**Entrevista ao Professor Doutor Rui Machete concedida a 27 de Julho de 2016, sob o título de *Bilateralismo e Multilateralismo na Política Externa Portuguesa*.**

**João Pontes (JP) – Sr. Professor, que importância assumem as relações bilaterais para Portugal no plano político, económico e militar?**

**Rui Machete (RM)** - “Nunca há uma política externa exclusivamente dominada pelo bilateralismo nem política externa exclusivamente dominada pelo pluralismo<sup>353</sup>, pelo menos nos séculos XX e XXI. Nós temos vários temas clássicos que são fundamentalmente bilaterais: o problema das relações com a Espanha, e o segundo é o problema das relações com os Estados Unidos – que substituíram de algum modo, no final do século XIX as relações com a Grã-Bretanha que, com a integração europeia praticamente desapareceram do ponto de vista político, podendo ter algum relevo do ponto de vista económico e no ponto de vista militar e de defesa se dissolveram na NATO. Com a Espanha, a situação geográfica e a História têm evidenciado que esse é um factor permanente. Aliás, tendo em conta a saída da Grã-Bretanha da União Europeia, que terá consequências na Escócia e por sua vez na Catalunha, verificaríamos o quão importantes são as relações bilaterais, não apenas sob o ponto de vista económico mas também do ponto de vista político, até porque as relações com Espanha são importantes por serem decisivas para influenciar os nossos contactos com a Europa – União Europeia e Europa em geral - são importantes sobre o ponto de vista cultural e importantíssimas sobre o ponto de vista económico e são importantes do ponto de vista da Defesa – não foi por acaso o papel significativo de Portugal durante a guerra civil espanhola; não foi por acaso que Portugal e Espanha se empenharam reciprocamente na Segunda Guerra Mundial; e a importância da entrada de Portugal para a NATO teve importância na evolução da política de Defesa espanhola e que hoje não deixa de ter desde logo a relevância como os espanhóis têm encarado a sua política com os Estados Unidos, que é uma política iminentemente

---

<sup>353</sup> Ao longo da entrevista, Rui Machete utiliza muitas vezes a expressão “pluralismo” para se referir ao multilateralismo.

bilateral e que tem repercussões sobre a política portuguesa e vice-versa - como no caso da Base das Lages, que é exemplo nessa matéria. Estes são de resto os dois pontos mais importantes da política bilateral. Mas, como eu dizia, as coisas nunca são iminentemente bilaterais nem plurilaterais: veja-se, por exemplo, que mesmo numa situação em que se tem tentado desenvolver – sem grande êxito, é claro – o pluralismo que é a nossa política em relação aos PALOP, ela tem uma forte componente bilateral – por exemplo em relação a Angola – que evidenciam o que estava a dizer à pouco [não existe apenas uma política bilateral e uma política multilateral]. Depois há outros fenómenos quando se abrem perspectivas, por exemplo, em relação ao Irão. Fui ao Irão antes de qualquer país da mesma dimensão que Portugal, ou mesmo maiores, porque nos interessava ter um papel de um certo relevo na área e além disso no ponto de vista económico interessava que não fôssemos apanhados de surpresa aquando do presumível êxito do acordo a ser estabelecido entre os Estados Unidos e o Irão e entre a União Europeia e o Irão e as consequências económicas e militares. No que respeita aos Estados Unidos, *mutatis mutandis*, coisas parecidas também estão a acontecer: do ponto de vista militar procuramos ter uma política de defesa, designadamente em matéria de armamento e da importância do nosso posicionamento em relação aos Estados Unidos, apesar da nossa relativa pequenez, que não é apenas resultante da nossa situação na NATO e a nossa situação na NATO tem sido influenciada por essa posição bilateral. Depois existem outros factores [que influenciam o relacionamento bilateral com os EUA] de existirem colónias portuguesas importantes nos Estados Unidos que desempenham um papel relevante, por exemplo, a Fundação Luso-Americana – quando eu a presidia – decidiu desenvolver uma política onde se procurava relevar estas comunidades portuguesas do ponto de vista político, isto é, de poderem ter pessoas de origem portuguesa, de ascendência portuguesa, ao nível dos Estados federados e ao nível de Washington, designadamente na Câmara dos Representantes e do Senado. Funcionam [indivíduos de ascendência portuguesa] como grupos de pressão sob ponto de vista económico e como agentes a nível cultural, até porque as duas estão inter-relacionadas. Todas estas classificações são, digamos, perspectivas de ver as coisas, mas a realidade de política externa é uma [o bilateralismo e o multilateralismo], no sentido de que as coisas são interdependentes, com mais força ou menos força e as Organizações Internacionais são disso exemplo: pode haver, e há, uma política plurilateral em relação à ONU, mas na ONU há grupos e nós podemos ter a nossa política bilateral com os Estados Unidos, que pode influenciar a nossa política na ONU em relação ao Conselho de Segurança ou na Assembleia das Nações Unidas. Portanto, não é fácil ter distinções

plenamente claras em relação a essas matérias. Depois existem outras questões mais sectoriais em que a política bilateral pode ser importante como por exemplo em relação à Convenção sobre o Direito do Mar em que é importante ter algum tipo de relacionamento com alguns países, por exemplo, por causa da Plataforma Continental, em que se exerce um poder muito grande. A política bilateral na Ásia em relação à China neste momento desempenha uma certa importância bilateral, em que não tem nenhum organismo plurilateral que concorra ao mesmo nível com ela [política bilateral]. Isto é no fundo o essencial, até porque a nossa política externa tem uma grande estabilidade em relação aos problemas principais que nos preocupam. Podem surgir problemas novos, mas que se enquadram dentro destes esquemas [linhas de força da política externa portuguesa]. [Já] a nossa ligação com o Brasil, apesar de existir do ponto de vista afectivo, tem vindo a perder cada vez mais importância em termos bilaterais, sendo a razão a falta de interesse comum do ponto de vista da cooperação, em que o caso mais típico é a CPLP.”

**JP - Não obstante o facto de ser um instrumento da Política Externa, qual o papel que assume *Diplomacia Económica*, hoje? E qual a importância da política fiscal nesta matéria?**

**RM -** “A política económica com a globalização assume um relevo cada vez maior porque as economias são cada vez menos fechadas, os mercados externos são cada vez mais importantes e, portanto, não é exclusivamente através da oferta do mercado que se vende ou que se escolhem ocasiões boas para investir – em Portugal particularmente que não dispõe de uma abundância de capitais para exportar que não é muito significativa neste momento – mas em matéria importações e principalmente exportações ela [*Diplomacia Económica*] é muito importante a nível de política económica, porque ela representa o apoio à exportação – que é um fenómeno complexo – das empresas que são capazes de produzir bens e serviços para o estrangeiro [devendo aqui considerar-se que] a política cultural que não deve desligar-se da política económica. O facto de nós podermos ter algum significado em certos aspectos da União Europeia pode ter algumas vantagens para as nossas exportações para o Irão, ou num caso ainda mais claro: o problema da política energética e do petróleo e do gás têm uma importância enorme em Política Externa. Dou-lhe um exemplo simultaneamente de políticas bilaterais e plurilaterais: o que está a acontecer no sentido de facilitar as ligações energéticas com a França através da Península [Ibérica] através das relações com Marrocos e o Magreb, são extremamente importantes

para o desenvolvimento da política energética portuguesa, isto é, para vender energia ou para comprar energia, como por exemplo a abertura para a venda de energia eólica que devido a circunstâncias peculiares no mercado energético francês e do mercado energético mundial, abriu perspectivas de que o acordo fosse celebrado em 2014 com impacto em Portugal e Espanha e que facilitou a possibilidade de negociações com Marrocos. [Por outro lado] o problema da dupla tributação é muito importante porque há hoje uma concorrência internacional em termos fiscais para atrair o investimento, no sentido de dar condições competitivas em relação a outros países às empresas candidatas à realização de eventuais investimentos em Portugal. Portanto, isto é um aspecto de relações bilaterais, que se tem que ver com os países onde essas empresas estão radicadas, mas simultaneamente aspectos globais pois esses países como nós estão inseridos em muito abrangentes – como é o caso da União Europeia – e portanto esse é um ponto muito importante. Um exemplo é o acordo que celebrámos com a Aga Khan para instalar aqui [Portugal] a sede do seu Imamato e evidentemente havia outros países interessados como era o caso do Canadá. Portanto, houve aqui um problema: não é propriamente uma relação Estado a Estado porque eles [Aga Khan] não são um Estado; mas houve uma relação importante em relação aos Ismailis e houve uma relação, conseqüentemente, com algum significado em relação ao Canadá, que foi preterido – portanto nós ultrapassámo-lo - e houve o cuidado necessário para não ofender os interesses de outros países da União Europeia. Este acordo é um exemplo típico desse aspecto concreto de concorrência fiscal, [sendo o grande problema o facto de não serem um Estado, não terem soberania] a maneira como os seus aspectos fiscais são tratados, para as numerosas empresas que têm e os investimentos que podem realizar em Portugal.”

**JP - Até que ponto o facto de Portugal diminuir ou aumentar o IRC ou o imposto sobre os combustíveis pode contribuir para atrair investimento directo estrangeiro?**

**RM** - “Pode, e isso é relativamente simples. Se comparar o exemplo da Irlanda com o exemplo português, logo no que diz respeito à política do IRC, basta cotejar as taxas e ver o efeito. Mas não é só a política fiscal. Políticas do ponto de vista cultural, a educação, a segurança, os serviços de saúde, os transportes, tudo isso tem a sua importância. Mas do ponto de vista estritamente fiscal, [assiste-se a] um jogo das multinacionais [no que concerne] às condições que lhes são oferecidas por cada país.”

**JP - Qual a importância do sector privado para a *Diplomacia Económica*?**

**RM** - “É extremamente importante porque são os privados quem fazem os produtos. Agora, a *Diplomacia Económica* tende a ajudar as empresas. Como eu dizia à um bocado: há aspectos relacionados com a cultura que são feitos pelo Estado, mas há outros mais directamente económicos como é o caso da apresentação das empresas, a participação nas feiras em que deve haver – dependendo da estrutura de cada país – câmaras de comércio suficientemente fortes e organizações representativas dos empresários suficientemente fortes, que assumam a totalidade ou uma parte significativa disso [promoção].”

**JP - A Política Externa é elaborada tendo em consideração um conjunto de factores a nível interno e a nível externo. No que respeita aos primeiros, como classifica Portugal quanto ao seu poder económico, militar e tecnológico?**

**RM** - “Portugal embora tenha beneficiado, a meu ver, significativamente da sua participação como membro da União Europeia, é um país que em cotejo com os países da União Europeia se encontra ainda num estado de crescimento económico, de nível e Produto Interno Bruto e de capacidade de importação e exportação relativamente a esses países numa posição inferior, e portanto isso significa que nós temos que ter uma política de captação de investimento estrangeiro e uma política de exportações que necessita de crescer e de se desenvolver e para isso há condições prévias que são necessárias - embora estas divisões sejam um bocadinho artificiais porque tudo está, naturalmente, interactivo – o que significa, por exemplo, que a educação, a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico são extremamente importantes – como também são importantes a outro nível o problema das leis do trabalho, o problema do tipo de funcionamento das organizações sindicais, da competitividade porque os preços são altamente influenciados por isso – e portanto há muito trabalho a realizar e nós não estamos no topo da tabela.”

**JP - Em relação aos factores externos, debruçamo-nos sobre a problemática das fronteiras, desta feita gostaríamos de saber, de acordo com a sua opinião, quais são as fronteiras de Portugal a nível político, de segurança, económico e marítimo?**



**RM** - “As fronteiras existem, e em primeiro lugar as naturais, que influenciam enormemente a sua [Portugal] capacidade económica em termos das exportações, importações e investimento directo estrangeiro. Por exemplo se Portugal dedicar maior atenção aos transportes marítimos e se a política mundial, em matéria de transportes marítimos, se desenvolver pode [Portugal] ter vantagens muito grandes ou pode sofrer com isso, onde o exemplo do Canal do Panamá nos forneceu condições óbvias para o desenvolvimento que noutras alturas não tínhamos. Há várias *fronteiras políticas*, mas a primeira fronteira política é a da União Europeia, mas mesmo dentro da União Europeia continuam a existir algumas fronteiras, e com a Espanha há algumas fronteiras, designadamente em matéria económica: a política económica espanhola não é igual à nossa e isso é indicado pelas circunstâncias de que o governo português manda em território português e o governo espanhol manda da fronteira portuguesa até à fronteira francesa, portanto é óbvio que isso [*fronteiras políticas*] existe. Estas coisas não são absolutas. Há uma coisa que é óbvia: as competências que ainda cabem aos governos, em situações de crise, isso é particularmente nítido: em questões de segurança, por exemplo, de protecção dos cidadãos, continua a ser de enorme importância e a competência dos Estados mede-se, limita-se, nas suas fronteiras. Obviamente isso [*fronteira política*] tem importância. E isso se é político é económico, é fiscal, é cultural, sendo que tudo aquilo que diz respeito a uma competência de um órgão de um Estado tem fronteiras. Tudo aquilo não sei, mas uma grande parte. Uma política científica, uma política de desenvolvimento de teatro, é diferente desenvolver teatro em Portugal e em Paris. Assim, uma grande parte do que respeita à competência dos Estados tem fronteiras [isto é] a *fronteira política* delimita as competências dos Estados.”

**JP - E no que respeita à *fronteira e segurança de Portugal*?**

**RM** - “*Mutatis mutandis* é a mesma coisa, não em termos do sítio da respectiva fronteira [mas das obrigações que Portugal assumiu], onde podemos considerar que os problemas que se passam no Magreb importam muito mais à nossa segurança do que os problemas que se passam na Etiópia e nesse sentido peculiar é [uma *fronteira de segurança* para Portugal], mas estas coisas não se podem delinear sem considerar as coisas muito em concreto.”

**JP - Então, poder-se-ia resumir tudo isto ao seguinte: onde Portugal tem obrigações ou interesses, reside aí a sua *fronteira de segurança*, isto é sendo a Turquia um membro da NATO...**

**RM -** “A resposta é essa.”

**JP - E quanto à *fronteira económica*, Sr. Professor?**

**RM -** “Tratar de *fronteiras económicas* é mais de [tratar-se de] barreiras que se opõem às exportações ou às facilidades que se dão às importações ou de possibilidades de cooperação em matéria de empreendimentos internacionais ou de cooperações internacionais, o que significa que há problemas que resultam de uns estarem de um lado da fronteira e outros do outro lado da fronteira e acaba por ser a fronteira onde actuam, devendo-se considerar as coisas em concreto, sendo muito difícil fazerem-se teorias gerais sobre esta matéria.”

**JP - Última fronteira, Sr. Professor: a *fronteira marítima*...**

**RM -** “Isso há varias fronteiras, há umas que resultam da Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar, que alterou a extensão do mar territorial, a extensão da Plataforma Continental. O que está a acontecer entre a China, a Indonésia e as Filipinas é um caso concreto da ausência de definição de uma *fronteira marítima*.”

**JP - No caso português, qual seria a sua *fronteira marítima*?**

**RM -** “É a que resulta da Convenção sobre o Direito do Mar. Mas tem um problema que está praticamente em vias de ser resolvido – se alguma vez existiu – entre Portugal e Espanha a propósito das selvagens.”

**JP - Ainda no domínio dos factores externos, qual a importância das alianças para Portugal?**

**RM -** “A sua importância é óbvia para um país pequeno num mundo globalizado em que há diversos grupos. Portugal sempre teve a sua autonomia como resultado, durante muito

tempo, do equilíbrio da balança de poderes entre as potências continentais e a potência marítima, a Inglaterra, sendo a aliança que lhe permitiu [assegurar a autonomia] e quando foi da questão do nacional-socialismo [II GM] beneficiámos do apoio da Espanha para evitar uma invasão militar, além de que as relações luso-americanas também se encontram ligadas a esse aspecto. Portugal, como todos os Estados, precisa de alianças.”

**JP - E no que concerne a uma visão “continentalizada” da PESC?**

**RM** - “Neste momento, na Europa, não existem condições para isso e mesmo que houvessem essas condições, uma vez mais, teriam de ser fortemente acauteladas, embora a nossa posição aí fosse mais provável ganhar do que perder [Atlantismo vs. PCSD continental]. Mas algumas coisas ganharíamos em matéria de segurança.”

**JP - Continuando na senda dos factores externos que influenciam a tomada de decisão em Política Externa, como caracterizaria, o Sr. Professor, a Ordem Internacional actual quanto à sua polaridade?**

**RM** - “Nada é estático, tudo está a mexer. Daqui a alguns anos deixaremos de ter uma superpotência – que aliás tem perdido algumas capacidades – havendo Estados que são superpotências emergentes como é caso da China, mais remotamente a Índia e ainda mais remoto, o Brasil.”

**JP - Não obstante, na sua opinião, a Ordem Internacional em que vivemos é uma Ordem unipolar, multipolar ou uni-multipolar?**

**RM** - “As classificações são um bocado enganosas. Vamos a ver: nós tínhamos uma ordem bipolar, depois com a queda do Muro de Berlim e a implosão da União Soviética, sobrou uma Ordem unipolar. Agora não é bem assim. Há uma predominância de uma superpotência, sendo esta preponderância cada vez menor, começando a aparecer em zonas regionais, o caso da China, o regresso da Rússia, que não é hoje uma superpotência mas tem capacidade nuclear e procurou um conflito com a Ucrânia, procedendo a um diálogo com os Estados Unidos para aumentar o seu prestígio e elevar o seu grau “hierárquico”. Portanto não é propriamente uma Ordem unipolar como já foi, tudo está em trânsito, sendo

que se aponta para em certos casos o predomínio americano e noutros onde isto não é tão visível.”

**JP - Ainda os factores que concorrem para influenciar o processo de decisão em Política Externa, gostaria que o Sr. Professor apresentasse a sua definição de Interesse Nacional.**

**RM -** “Eu percebo a utilidade em termos de estratégia administrativa das organizações estaduais de definir o interesse estratégico nacional, mas em última análise, o Interesse Nacional obedece à velha definição daquilo que é considerado de interesse fundamental para a sobrevivência, em condições aceitáveis, de uma unidade política.”

## ANEXO 2<sup>354</sup>

<sup>354</sup> O número de asteriscos presentes nas Tabelas corresponde às seguintes fontes abaixo elencadas.

\* Cf.: Portugal Acordos Bilaterais Celebrados. [Online]. Disponível em: <http://www.ccah.eu/fotos/internacionalizacao/61426172728.pdf>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

\*\* Cf.: Tabela prática das convenções para evitar a dupla tributação celebradas por Portugal. [Online] Disponível em: [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2E717C5A-DF52-48F9-AB32-1BF026D3AD97/0/Tabela\\_CDTs\\_2016.pdf](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2E717C5A-DF52-48F9-AB32-1BF026D3AD97/0/Tabela_CDTs_2016.pdf). [Acedido em 20 de Junho de 2016].

\*\*\* Cf.: Acordos Bilaterais Entre a República Portuguesa e a República Popular da China. [Online]. Disponível em: <http://www.ccilc.pt/pt/acordos>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

\*\*\*\* Cf.: Cooperação Internacional - Instrumentos Bilaterais. [Online] Disponível em: <http://www.gddc.pt/cooperacao/instrumentos-bilaterais.html>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

\*\*\*\*\* Cf.: Instrumentos Bilaterais de Portugal. [Online] Disponível em: <http://www.gpp.pt/GlobalAgriMar/acesso/instrumentos.html>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

\*\*\*\*\* Cf.: Acordo Bilateral Portugal – Espanha. [Online] Disponível em: [http://www.dgrm.mam.gov.pt/xportal/xmain?xpid=dgrm&selectedmenu=3253440&xpgid=genericPageV2&conteudoDetalhe\\_v2=3194672](http://www.dgrm.mam.gov.pt/xportal/xmain?xpid=dgrm&selectedmenu=3253440&xpgid=genericPageV2&conteudoDetalhe_v2=3194672). [Acedido em 20 de Junho de 2016]; Cf.: Portugal Assina Acordo de Pescas com Espanha. [Online]. Disponível em: [http://www.drapalg.min-agricultura.pt/downloads/rhumanos/Recrutamento/2011/anuncios/201111865\\_BIB/s\)%20Acordo%20Portugal-Espanha.pdf](http://www.drapalg.min-agricultura.pt/downloads/rhumanos/Recrutamento/2011/anuncios/201111865_BIB/s)%20Acordo%20Portugal-Espanha.pdf). [Acedido em 20 de Julho de 2016].

\*\*\*\*\* Cf.: Duarte, S. A., 2011. A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa. In *Revista Militar* 2551, Abril. [Online]. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/648>. [Acedido em: 20 de Junho de 2016]; Vargas, C. C. O., 2013. *Portugal e a Cooperação Técnico-Militar: Uma Análise das Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças*. Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa; Cf.: Assinatura do Programa Quadro de Cooperação Técnico-Militar [entre Portugal e Angola – 2014]. [Online] Disponível em: <http://www.exercito.pt/sites/EA/Noticias/Paginas/apqctm.aspx>. [Acedido em 20 de Junho de 2016]; Cf.: *Portugal e Timor-Leste assinam novo Programa de Cooperação Técnico-Militar*. [Online] Disponível em: <http://www.defesa.pt/Paginas/mdnepmtimor.aspx>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].; Cf.: Acordo de Cooperação Entre a República Portuguesa e a República de Moçambique no Domínio da Defesa. [Online] Disponível em:

[http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842794f446b7457456c4a587a49756347526d&fich=ppr89-XII\\_2.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842794f446b7457456c4a587a49756347526d&fich=ppr89-XII_2.pdf&Inline=true). [Acedido em: 20 de Junho de 2016]; Cf.: Sapo24, 2015. *São Tomé e Príncipe e Portugal assinam novo programa quadro de cooperação técnico militar*. [Online] Disponível em: [http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/sao-tome-e-principe-e-portugal-assinam-novo-programa-quadro-de-cooperacao-tecnico-militar\\_18991317.html](http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/sao-tome-e-principe-e-portugal-assinam-novo-programa-quadro-de-cooperacao-tecnico-militar_18991317.html). [Acedido em 20 de Junho de 2016]; Cf.: Visão, 2015. *Ministros da Defesa de Portugal e Guiné-Bissau assinam acordo para retomar cooperação técnico-militar*. [Online] Disponível em: <http://visao.sapo.pt/lusa/ministros-da-defesa-de-portugal-e-guine-bissau-assinam-acordo-para-retomar-cooperacao-tecnico-militar=f813558>. [Acedido em 20 de Junho de 2016]. Cf.: Acordo de Cooperação Técnico-Militar Entre a República Portuguesa e a República Democrática de Timor-Leste – Resolução da Assembleia Da República n.º 39/2003 de 13 de Março de 2003. Diário da República n.º 104 Série I-A de 6 de Maio de 2003. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/572535>. [Acedido em: 20 de Julho de 2016].

\*\*\*\*\* Cf.: AKDN, 2015. *O Imamato Ismaili Estabelece a sua Sede Global em Portugal Através de um Acordo Histórico*. [Online] Disponível em: <http://www.akdn.org/pt/press-release/o-imamat-ismaili-estabelece-sua-sede-global-em-portugal-atrav%C3%A9s-de-um-acordo-hist%C3%B3rico>. [Acedido em 20 de Junho de 2016].

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento</b>	Bulgária, Hungria, Polónia*	Coreia do Sul, Venezuela*		China*, Índia**	Cabo Verde, Canadá, Grécia, Macau, México*, Singapura*	Brasil, Cuba, Dinamarca, Paquistão*, Rússia*****	Eslováquia*, Moldávia**, ***, Malta, Letónia**	Lituânia, Suécia**	Estónia*	
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Capital</b>			Roménia*		Islândia*, Países Baixos*****	Ucrânia*				
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento</b>			Marrocos*		Tunísia*					
<b>Convenção Adicional Que Altera a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Regular Algumas Outras Questões em Matéria de</b>	Bélgica*** **									

<b>Impostos sobre o Rendimento</b>										
<b>Convenção para Evitar a Duplas Tributações e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Património</b>					Luxemburgo*				Eslovénia*	
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Regular Algumas Outras Questões em Matéria de Impostos sobre o Rendimento</b>						Bélgica*				
<b>Acordo para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento</b>									Indonésia*	

Tabela 1. Dupla Tributação (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo Geral de Cooperação</b>				Guiné Equatorial*	Mali*					
<b>Acordo Quadro de Cooperação</b>						Benim*	Gabão*, Macau***** *	Timor-Leste*		
<b>Acordo para a Cooperação nos Domínios da Educação, Ciência, Cultura, Desporto, Juventude, Turismo e Comunicação Social</b>			Roménia*							
<b>Acordo de Cooperação Económica, Científica, Técnica, Educacional, Social e Cultural</b>	Suazilândia*									
<b>Acordo de Cooperação na Área da Educação e Cultura</b>								China***		
<b>Acordo Quadro de Cooperação e Respectivo Protocolo Adicional</b>				Mauritânia*						
<b>Acordo de Cooperação Económica e Técnica</b>	Seychelles*									



<b>Acordo de Cooperação Económica, Industrial e Tecnológica</b>							Eslováquia*			
<b>Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica</b>							Tailândia*		Espanha*	
<b>Acordo para a Constituição de um Mercado Ibérico da Energia Eléctrica e sua Revisão</b>										Espanha*
<b>Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta</b>							Brasil*			
<b>Acordo de Amizade e Cooperação</b>							Ucrânia*			

Tabela 2. Amizade, Boa-Vizinhança ou Cooperação Económica ou Comercial ou Tecnológica (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíprocas de Investimentos</b>	Chile, Coreia do Sul, Croácia, Eslováquia, Letónia, Moçambique, Paquistão, São Tomé e Príncipe*		Angola, Eslovénia, Ilhas Maurícias, Uruguai*		Bulgária, Egipto, México, Paraguai*	China – Região Administrativa Especial de Macau, Índia, Ucrânia*	Gabão, Turquia *	Filipinas, Timor-Leste, Tunísia*, Bósnia-Herzegovina*****	Líbia*	

Tabela 3. Investimentos (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo</b>		México*			Bulgária, Lituânia*				Polónia*	
<b>Acordo no Domínio do Turismo</b>				Uruguai*		Estónia*				

Tabela 4. Turismo (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo sobre a Facilitação de Circulação de Pessoas</b>									Brasil*	

Tabela 5. Entrada, Circulação, Estadia e Estabelecimento de Nacionais (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Convenção sobre Segurança Social</b>				Áustria, Marrocos *	Chile*		Austrália*		Angola*	
<b>Acordo Administrativo Relativo às Modalidades de Aplicação da Convenção sobre Segurança Social</b>				Guiné-Bissau *					Austrália*	
<b>Protocolo de Cooperação nas Áreas do Emprego, da Formação Profissional, das Relações Laborais e da Segurança Social</b>					Moçambique e*					
<b>Acordo sobre Contratação Recíproca de Nacionais</b>									Brasil*	

Tabela 6. Segurança Social e Questões Laborais (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo Relativo a Transportes Internacionais Rodoviários de Passageiros e de Mercadorias</b>					Eslovénia, Letónia*	Andorra*	Estónia*			

Tabela 7. Transportes (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo de Cooperação no Domínio das Pescas</b>						São Tomé e Príncipe*** **			Espanha** ****	

Tabela 8. Pesca (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Memorando de Cooperação sobre as Espécies Florestais Sobreiro e Azinheira</b>									Espanha** ***	

Tabela 9. Florestas (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Protocolo de Cooperação no Domínio dos Produtos Fitofarmacêuticos</b>									Espanha** ***	

Tabela 10. Saúde (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Memorando de Entendimento sobre a Águia Imperial e o Lince Ibérico</b>										Espanha** ***

Tabela 11. Veterinário (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal</b>			Canadá**** *							
<b>Tratado de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal</b>				Tunísia, México**** *						
<b>Tratado para a Repressão do Tráfico Ilícito de Droga no Mar</b>				Espanha** **						
<b>Tratado de Extradicação</b>				Tunísia, México**** *						
<b>Tratado sobre a Transferência de Pessoas Condenadas</b>							Brasil****			
<b>Convenção Relativa a Auxílio Judiciário em Matéria Penal</b>				Marrocos** **						
<b>Convenção Relativa à Assistência às Pessoas Detidas e à Transferência das Pessoas Condenadas</b>				Marrocos** **						
<b>Acordo sobre a Repatriação de Cidadãos Nacionais</b>						Canadá**** *				

<b>Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária</b>	Angola*** *						Macau****			
<b>Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária</b>									Cabo Verde****	
<b>Acordo relativo à Cooperação Judiciária em Matéria Penal e Civil</b>			Espanha** **							
<b>Acordo sobre Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal</b>							Hong Kong****		Argentina* ***	
<b>Acordo sobre a Cooperação no Domínio Policial</b>								África do Sul****		
<b>Acordo de Cooperação no Domínio do Combate ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e Criminalidade Conexa</b>	Angola, Moçambique****			Cuba****			Paraguai** **			
<b>Acordo sobre</b>			Bulgária**		Lituânia***	Hungria***	Estónia***	Roménia**		



<b>Readmissão de Pessoas em Situação Irregular</b>			**		*	*	*	**		
<b>Acordo para a Prevenção e a Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes</b>									Brasil****	
<b>Acordo sobre a Transferência de Pessoas Condenadas</b>					Macau****		Hong Kong****			
<b>Acordo relativo à Entrega de Infractores em Fuga</b>							Hong Kong****			
<b>Acordo sobre a Criação de Postos Mistos de Fronteira</b>			Espanha** **							
<b>Acordo em matéria de Perseguição Transfronteiriça</b>				Espanha** **						
<b>Acordo de Cooperação no Domínio do Combate à Criminalidade</b>						Rússia****				
<b>Protocolo de Cooperação no</b>	Angola, Moçambiqu									

<b>Âmbito da Informática Jurídico-Documental</b>	e****									
<b>Protocolo de Cooperação Relativo à Instalação e Funcionamento do Instituto Nacional de Estudos Judiciários</b>	Angola, Moçambique e****									
<b>Protocolo de Cooperação relativo ao Desenvolvimento do Centro de Formação do Ministério da Justiça de Timor-Leste</b>								Timor-Leste****		
<b>Protocolo de Cooperação para a Redução da Procura, Combate à Produção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e</b>								Brasil ****		

<b>Substâncias Psicotrópicas, para o Estabelecimento de um Plano de Formação de Técnicos</b>										
<b>Protocolo Adicional ao Acordo Judiciário</b>			São Tomé e Príncipe****							
<b>Protocolo de Cooperação para a Redução da Procura, Combate à Produção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas, para o Estabelecimento de um Plano de Formação de Técnicos</b>						EUA****				
<b>Protocolo Adicional ao Acordo Judiciário</b>								Timor-Leste****		
<b>Protocolo sobre o Processo de Deportação de</b>			Argentina* ***	Uruguai*** *						

<b>Cidadãos Portugueses dos Estados Unidos da América e de Cidadãos Americanos em Portugal</b>										
<b>Instrumento entre a República Portuguesa e os EUA conforme o n.º 3 do Acordo entre a EU e os EUA sobre o Auxílio Judiciário Mútuo</b>									EUA****	
<b>Instrumento entre a República Portuguesa e os EUA feito em Washington em 14 de Julho de 2005, conforme o n.º 2 do artigo 3º do Acordo entre a EU e os EUA sobre Extradicação</b>									EUA****	

Tabela 12. Extradicação. Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo de Cooperação Técnico-Militar</b>		Angola*** ****						Timor- Leste***** **		

Tabela 13. Cooperação Técnico-Militar (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Acordo sobre a Sucessão dos Tratados Vigentes com a Antiga República Socialista Federativa da Jugoslávia</b>									Sérvia*	
<b>Acordo sobre Cobrança de Alimentos</b>						EUA*****				
<b>Concordata</b>										Santa Sé*****

Tabela 14. Outros Actos Internacionais (1995-2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento</b>	Chile, Turquia*	África do Sul, Israel*			Moldávia*	Koweit, Panamá*, San Marino, Barbados, Colômbia**	EAU, Hong-Kong, Noruega, Timor-Leste,* Japão**	Chipre, Peru, Singapura*	Croácia**	Senegal*	
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Prevenir a Evasão Fiscal</b>				Guiné-Bissau*							
<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Património e Respectivo Protocolo</b>					Uruguai*						

<b>Convenção para Evitar a Dupla Tributação, Prevenir a Evasão Fiscal e Estabelecer Regras e Assistência Mútua em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Património</b>								Geórgia*			
<b>Acordo para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento</b>							Qatar*				
<b>Protocolo que revê a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo</b>	Irlanda*			Moçambique*							

<b>Protocolo que Altera a Convenção para Evitar as Duplas Tributações e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Património, e o Respeetivo Protocolo</b>						Luxemburgo*					
<b>Protocolo Modificativo da Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Capital e do seu Protocolo Adicional</b>								Suíça*			



<b>Acordo Relativo à Tributação dos Rendimentos da Poupança</b>	Ilhas Caimão, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas, Monserrat*										
<b>Acordo Relativo à Tributação dos Rendimentos da Poupança que aprova a Convenção Relativa à Troca Automática de Informação em Matéria de Rendimentos da Poupança sob a Forma de Pagamentos de Juros</b>	Anguill*										
<b>Memorando de Entendimento Relativo à Cooperação Bilateral no Domínio Financeiro entre o Ministério das</b>			China***								

<b>Finanças e da Administração Pública da República Portuguesa e o Ministério das Finanças da RPC</b>											
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Tabela 15. Dupla Tributação, Tributação e Matéria Financeira (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação</b>	Argélia*	Tunísia*									
<b>Tratado de Amizade e Cooperação</b>						Cabo Verde*					
<b>Acordo Geral de Cooperação</b>		Arábia Saudita*									
<b>Acordo sobre Cooperação Económica</b>	China*		Líbia, Uruguai*		São Tomé e Príncipe*			Indonésia, EAU*			
<b>Acordo de Cooperação Económica, Comercial e Técnica</b>							Qatar*				
<b>Acordo para a Constituição de um Mercado Ibérico da Energia Eléctrica e sua Revisão</b>				Espanha*							
<b>Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica</b>			Marrocos*							Turquia*	
<b>Acordo Relativo ao Acesso a Informações em Matéria de Registo Civil e Comercial</b>					Espanha****						

Tabela 16. Amizade, Boa-Vizinhança ou Cooperação Económica ou Comercial ou Tecnológica (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíprocas de Investimentos</b>	China*		Marrocos, Koweit*	Angola*	Qatar, Sérvia, Jordânia*	República do Congo*	Senegal, EAU*				
<b>Memorando de Entendimento para a criação de um Grupo de Trabalho sobre Investimento Bilateral entre o Ministério da Economia e da Inovação da República Portuguesa e o Ministério do Comércio da RPC</b>			China***								
<b>Fundo Português de Apoio ao Investimento em Moçambique</b>			Moçambique*								
<b>Regulamento de Gestão do Fundo Português de Apoio ao Investimento em Moçambique e Primeira Alteração</b>						Moçambique*					

Tabela 17. Investimentos (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo</b>	Argélia, Brasil*	Angola, Espanha, Ucrânia*	Rússia, Colômbia*	Jordânia*	Moçambique, Moldávia*	China*		Peru*	San Marino*		
<b>Acordo Complementar ao Acordo Quadro de Cooperação no Domínio do Turismo</b>				Venezuela*							

Tabela 18. Turismo (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Convénio Relativo à Entrada, Circulação, Estadia e Estabelecimento dos Seus Nacionais</b>			Andorra*								

Tabela 19. Entrada, Circulação, Estadia e Estabelecimento de Nacionais (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Convenção sobre Segurança Social</b>		Roméia, Tunísia,*	Cabo Verde*		Moldávia, Ucrânia*	Marrocos, Moçambique*					
<b>Acordo sobre a Segurança Social</b>		Brasil*	Argentina*								
<b>Acordo que Modifica o Acordo Laboral Integrado no Acordo de Cooperação e Defesa</b>					EUA ****						
<b>Acordo que Modifica o Regulamento do Trabalho assinado em 12 de Fevereiro de 1997</b>					EUA ****						

Tabela 20. Segurança Social e Questões Laborais (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acordo sobre Transportes Internacionais Rodoviários de Passageiros e Mercadorias</b>	Turquia*										
<b>Acordo de Cooperação no Domínio dos Transportes Marítimos</b>			Argélia, Tunísia*								
<b>Acordo sobre Transporte Aéreo</b>			Argentina *								
<b>Acordo relativo ao Reconhecimento Mútuo de Títulos de Condução</b>				Moçambique, São Tomé e Príncipe ****							
<b>Memorando que permite o estabelecimento de ligações aéreas directas através de países terceiros</b>	China***										
<b>Emenda do Protocolo sobre Transportes Internacionais Rodoviários de Passageiros e Mercadorias e Respectivo Protocolo</b>			Marrocos *								

Tabela 21. Transportes (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acordo para o Exercício da Actividade da Frota de Pesca Artesanal dos Açores, da Madeira e das Canárias</b>								Espanha *****			
<b>Acordo Sobre as Condições de Exercício da Actividade das Frotas Portuguesa e Espanhola nas Águas de Ambos os Países</b>										Espanha* ****	
<b>Acordo de Cooperação no Domínio das Pescas</b>										Moçambi que *****	
<b>Acordo Fronteiriço do Minho (Embarcações Portuguesas e Embarcações Espanholas)</b>											Espanha *****
<b>Acordo Águas Continentais - Arrasto (Embarcações Portuguesas e Embarcações Espanholas)</b>											Espanha *****



<b>Acordo Águas Continentais – Palangre (Embarcações Portuguesas e Embarcações Espanholas)</b>											Espanha *****
<b>Memorando de Entendimento no Domínio da Economia do Mar</b>										Cabo Verde *****	

Tabela 22. Pesca e Economia do Mar (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Protocolo de Cooperação no Domínio da Agricultura</b>									Argélia *****		
<b>Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Domínio Agrícola</b>									Marrocos *****		
<b>Memorando de Entendimento no Domínio da Agricultura</b>										Moçambique *****	
<b>Memorando de Entendimento sobre Comércio de Vinhos e Produtos Agro-alimentares</b>						China – Região Administrativa Especial de Macau *****					
<b>Memorando de Cooperação no Domínio Agrícola e Agro-alimentar</b>									China *****		
<b>Memorando de Entendimento para a Promoção e Cooperação Técnica no Domínio dos Produtos Frutícolas</b>									Brasil *****		

<b>Memorando de Entendimento para a Cooperação no Domínio do Azeite de Oliva</b>									Brasil *****		
<b>Memorando de Entendimento sobre Vinhos</b>						China- Região Administrativa Especial de Hong Kong *****					
<b>Memorando de Entendimento no Domínio do Regadio</b>										Cabo Verde *****	
<b>Protocolo de Cooperação no Domínio Florestal</b>									Argélia *****		
<b>Memorando de Entendimento no Domínio Florestal</b>											Coreia do Sul *****
<b>Programa de Acção nos Domínios da Agricultura e das Florestas</b>										Argélia *****	
<b>Memorando de Entendimento sobre Promoção de Feiras e Eventos</b>										Espanha *****	

<b>Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área das Alterações Climáticas e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto</b>	Brasil *****										
--	-----------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Tabela 23. Ambiente, Agricultura e Florestas (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acordo Sanitário e Fitossanitário para o Comércio de Produtos e Subprodutos Agro-alimentares</b>					Venezuela *						
<b>Protocolo de Cooperação no Domínio Fitossanitário</b>									Argélia *****		
<b>Protocolo de Cooperação nos Domínios Sanitários e Fitossanitário</b>										Marrocos *****	
<b>Memorando de Entendimento na Área de Segurança Sanitária e Fitossanitária de Produtos de Origem Animal e Vegetal</b>	Brasil *****										
<b>Memorando de Entendimento nos Domínios Sanitário e Fitossanitário</b>										Moçambique *****	

Tabela 24. Sanitário e Fitossanitário (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Programa de Cooperação no Domínio Veterinário</b>									Argélia *****		
<b>Acordo no Domínio Veterinário</b>	Espanha *****										
<b>Acordo de Cooperação relativo ao Programa de Reprodução em Cativeiro do Lince-Ibérico</b>			Espanha *****								
<b>Memorando de Entendimento sobre a Doença da Língua Azul</b>	Espanha *****										
<b>Declaração Conjunta sobre Suínos do Tronco Ibérico</b>		Espanha *****									

Tabela 25. Veterinário (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acordo de Cooperação em Segurança Alimentar</b>						Venezuela *****					
<b>Protocolo de Cooperação na Área da Saúde</b>	China ***										
<b>Memorando de Entendimento no Domínio da Segurança Alimentar</b>										Cabo Verde *****	

Tabela 26. Saúde e Segurança Alimentar (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Tratado sobre Extradicação</b>			China ***								
<b>Tratado sobre a Transferência de Pessoas Condenadas</b>			China ***			Peru *****					
<b>Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal</b>			Argélia *****								
<b>Convenção em Matéria de Extradicação</b>			Marrocos *****								
<b>Acordo de Extradicação</b>			Índia *****								
<b>Acordo sobre a Transferência de Pessoas Condenadas</b>				Argentina *****							
<b>Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna</b>							Timor-Leste *****				
<b>Acordo de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal</b>	China ***										
<b>Acordo no Domínio do Combate à Criminalidade</b>				Ucrânia *****							
<b>Acordo para Reforçar a Cooperação no Domínio da Prevenção e do</b>					EUA *****						



<b>Combate ao Crime</b>											
<b>Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Domínio da Justiça entre os Ministérios da Justiça de Portugal e da RPC</b>	China***										
<b>Memorando entre o Supremo Tribunal Administrativo e o Supremo Tribunal Popular para a Cooperação nas Áreas da Administração Judicial, da Formação de Juízes e do Estudo Comparativo das Formas de Julgamento</b>	China***										

Tabela 27. Extradução, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Programa – Quadro de Cooperação Técnico-Militar</b>						Moçambique, São Tomé e Príncipe *****	Angola, Timor-Leste *****	Moçambique *****		Angola, Timor-Leste *****	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde *****

Tabela 28. Cooperação Técnico-Militar (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Programa de Cooperação Cultural, que valoriza o ensino da língua e a promoção da cultura</b>	China***										
<b>Declaração Conjunta para o reforço das relações bilaterais estabelecendo uma Parceria Estratégica Global entre Portugal e a China</b>	China***										
<b>Declaração Conjunta dos Governos da República Portuguesa e da República Popular da China sobre o Reforço das Relações Bilaterais</b>		China***									
<b>Acordo entre a República Portuguesa e o Imamat Ismaili para o estabelecimento da Sede formal do Imamat Ismaili em Portugal</b>											Imamat Ismaili*** *****

Tabela 29. Outros Actos Internacionais (2005-2015)