



**Universidade Técnica de Lisboa**

**Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas**

**Licenciatura em Relações Internacionais – 4.º Ano**

**Ano Lectivo de 2008/2009**

## **O lugar do Brasil na Política Externa Portuguesa**

**Reflexões sobre a política externa portuguesa e as  
relações luso-brasileiras no século XXI**

**Relatório de Estágio realizado na  
Embaixada de Portugal no Brasil**

**Coordenadora da Licenciatura**

Professora Catedrática Doutora Paula Ventura de Carvalho Escarameia

**Orientadora do Relatório**

Professora Doutora Raquel Patrício

**Discente**

Samuel de Paiva Pires

**Lisboa, Setembro de 2009**



*O país que precisa de um salvador não merece ser salvo*

Millôr Fernandes

## Resumo

O presente trabalho constitui o Relatório de Estágio curricular realizado na Embaixada de Portugal no Brasil (EPB) entre Agosto e Dezembro de 2007, período coincidente com a Terceira Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPUE 07), durante a qual foi estabelecida por iniciativa portuguesa uma Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil (PEUEB). Representa o culminar de quatro anos de licenciatura em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), que teve ainda como valor acrescentado o intercâmbio realizado na Universidade de Brasília (UnB) durante o período do estágio curricular, bem como o conhecimento adquirido através da vivência temporária no país que se constitui como uma das dimensões em que se foca a nossa análise.

Através da integração dos conhecimentos adquiridos nos diversos contextos, procurar-se-á desenvolver uma investigação e reflexão sobre as premissas teóricas dos conceitos de política externa e diplomacia, articulados com uma sistematização sobre a política externa portuguesa (PEP), i.e., considerando-se os seus postulados e vectores tradicionais mas também a sua evolução histórica e transformação num contexto de globalização e complexidade crescente das relações internacionais. Destaque-se o facto de Portugal estar plenamente integrado na União Europeia (UE), o que justifica uma breve abordagem ao processo de europeização da PEP. Esta abordagem constitui-se como essencial para entender a dinâmica das relações luso-brasileiras que se tornam cada vez mais complexas num contexto relacional que inclui a UE e o Mercosul.

O objectivo central do nosso estudo prende-se com a análise quanto ao lugar que o Brasil ocupa na PEP, pelo que se procurará aferir sobre a efectiva prioridade dada por Portugal às relações com o Brasil, argumentando-se que o nosso estudo de caso, o papel desempenhado por Portugal na negociação da PEUEB, representa um momento singular de sinergia e síntese entre os vectores atlantista e europeísta que na actualidade se complementam na formulação da PEP.

**Palavras-chave:** Política Externa; Política Externa Portuguesa; Diplomacia; Embaixada de Portugal no Brasil; Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia; Parceria Estratégica União Europeia-Brasil;

## **Agradecimentos**

O presente relatório resulta da realização de um estágio curricular na EPB, efectuado em complementaridade com um intercâmbio académico na UnB que teve a duração de um semestre. O estágio na Embaixada nunca teria sido possível sem a realização do referido intercâmbio, pelo que nos cumpre agradecer a quem nos encorajou e auxiliou na preparação deste, bem como ao pessoal diplomático e funcionários da Embaixada que facilitaram a adaptação a um país até então desconhecido, a uma cidade tão *sui generis* como Brasília e a uma realidade académica bem diferente da portuguesa, através de um caloroso acolhimento profissional e pessoal.

Um especial agradecimento ao Professor António de Sousa Lara e ao Professor José Adelino Maltez, pelas palavras de incentivo que nos levaram a embarcar nesta aventura. Ao Senhor Embaixador Francisco Knopfli, pela simpatia e generosidade, pela confiança e expectativa que depositou em nós e a que procurámos corresponder.

Às pessoas que na EPB se dedicam/dedicaram de corpo e alma a representar ao mais alto nível o nosso país, que nos acolheram, integraram e auxiliaram, com as quais muito aprendemos sobre a cultura diplomática portuguesa, devemos uma palavra de apreço. Ao Senhor Embaixador Francisco Seixas da Costa, por nos ter acolhido na Embaixada e pela cordialidade e disponibilidade em nos conceder uma entrevista que se revelou essencial para a nossa investigação. Ao Ministro-Conselheiro Pedro Costa Pereira, que desde o primeiro dia da nossa estadia se revelou incansável nos conhecimentos e práticas que nos transmitiu, pelas palavras de orientação e confiança depositada e pelo exemplo de excelência profissional e diplomática. Ao Conselheiro de Imprensa Carlos Fino, também pela orientação providenciada, pelos conhecimentos transmitidos, pela simpatia e pelas palavras de reconhecimento que não esqueceremos. À Secretária de Embaixada Carla Grijó, pela enorme simpatia, palavras de aconselhamento e compreensão e pelas reflexões que nos proporcionou. Uma palavra especial e sentida à D.<sup>a</sup> Ada Amorim, bem como ao seu filho Bruno e à Cristiane, pela amabilidade, apoio, genuína amizade e tamanha generosidade com que nos presentearam e que não conseguiremos de todo agradecer. A todos devemos uma palavra de agradecimento por tudo o que nos permitiram aprender, pela amizade e pela forma como tornaram a nossa estadia em Brasília e o estágio na Embaixada uma experiência única.

À Professora Raquel Patrício manifestamos um sentido agradecimento por todo o apoio na preparação burocrática do intercâmbio e preocupação manifestada durante o período de realização do intercâmbio e estágio, bem como a disponibilidade para orientar a elaboração do presente Relatório. Endereçamos-lhe a nossa sincera expressão de gratidão por todo o auxílio, reconhecimento e amizade, pelos ensinamentos de que somos tributários, pelo incentivo e motivação que a sua paixão pela academia e pela ciência despertou em nós e que nos levou a estudar com mais afinco a realidade brasileira e latino-americana.

Ao ISCSP, por tudo o que nos proporcionou e que nos fez crescer ao longo destes quatro anos, em especial aos membros do corpo docente, por tudo o que nos ensinaram, pelos conhecimentos, experiências e valores que nos transmitiram e que nos obrigam a pensar e reflectir diariamente de forma crítica.

Um agradecimento especial também aos colegas e amigos com quem nos foram proporcionados quatro anos de vivências inesquecíveis, que nos acompanharam nesta jornada e com quem sabemos poder contar depois de fechado este capítulo das nossas vidas. Foram e continuam a ser uma trave mestra na nossa vida, estiveram sempre ao nosso lado nos momentos bons e nos menos bons, perto ou à distância de milhares de quilómetros nunca deixaram de nos apoiar. Obrigado pela amizade e compreensão de que porventura não fomos merecedores e a que procuraremos corresponder ao longo da vida.

Por último, o mais sentido agradecimento é devido à família, por todo o apoio e carinho que nos tem dado ao longo da vida, ainda mais forte nesta jornada por terras brasilienses, sem o qual esse semestre ter-se-ia revestido de uma saudade ainda mais difícil de ultrapassar. Sabendo que por vezes as atitudes mais correctas ou responsáveis não foram as que o nosso espírito decidiu tomar, cumpre-nos agradecer sinceramente tudo o que fizeram, tudo o que nos ensinaram, tudo o que sacrificaram e especialmente tudo o que nos perdoaram. Que este capítulo se encerre com sucesso e nos permita presentear-vos com o fruto do nosso trabalho e do vosso incentivo e apoio.

## Índice

Resumo .....	3
Agradecimentos .....	4
Lista de Abreviaturas .....	7
Introdução .....	8
Funções Desempenhadas no Âmbito do Estágio Curricular .....	18
1. Abordagem conceptual .....	23
1.1. Política Externa.....	23
1.2. Diplomacia.....	32
2. Política Externa Portuguesa.....	35
2.1 O Brasil na Política Externa Portuguesa.....	63
3. Estudo de Caso: O papel de Portugal no estabelecimento da Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil .....	70
Conclusão .....	75
Bibliografia.....	81
Anexos .....	88
Anexo 1 - Entrevista concedida pelo Senhor Embaixador Francisco Seixas da Costa .....	88
Anexo 2 – Colóquio: “1808-2008 e o Futuro das Relações Económicas Portugal/Brasil” - “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE” - Intervenção de Manuel Lobo Antunes, Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus, proferida a 10 de Abril de 2008.....	95
Anexo 3 - Cimeira UE Brasil de 4 de Julho de 2007 - Declaração Comum .....	100

## **Lista de Abreviaturas**

CEN – Conceito Estratégico Nacional

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

EPB – Embaixada de Portugal no Brasil

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NATO – North Atlantic Treaty Organization

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEP – Política Externa Portuguesa

PEUEB – Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil

PPUE 07 – Terceira Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia

REPER – Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia

SDN – Sociedade das Nações

UE – União Europeia

UnB – Universidade de Brasília



## Introdução

*I said that the best way to study philosophy is to approach it as one approaches a detective story. A detective seeks to discover the truth about a crime. A philosophical detective must seek to determine the truth or falsehood of an abstract system and thus discover whether he is dealing with a great achievement or an intellectual crime. A detective knows what to look for, or what clues to regard as significant. A philosophical detective must remember that all human knowledge has a hierarchical structure; he must learn to distinguish the fundamental from the derivative, and in judging a given philosopher's system, he must look – first and above all else – at its fundamentals. If the foundation does not hold, neither will anything else.*

Ayn Rand

Atendendo à pertinência do estudo dos conceitos de política externa e diplomacia para a ciência das Relações Internacionais, procurar-se-á sistematizar e enquadrar conceptualmente diversas abordagens e dimensões destes conceitos, articulando-os com a PEP, aferindo sobre a evolução histórica e vectores desta, procurando ainda verificar a efectiva prioridade que as relações entre Portugal e o Brasil têm assumido na sua formulação e implementação.

Sabendo que, de acordo com José Adelino Maltez, “só integrando, de forma interdisciplinar, as matérias das ciências do direito, das relações internacionais e da política, com o *micro* da técnica e do saber-fazer e o *macro* da procura da sabedoria, a que muitos dão o nome de filosofia, é que poderemos aceder à complexa questão da globalização, da mundialização ou da planetarização”<sup>1</sup>, o que torna as Relações Internacionais, tal como a Ciência Política, uma “ciência encruzilhada”<sup>2</sup>, caracterizada “pela pluralidade das abordagens realizadas no estudo dos fenómenos estudados”<sup>3</sup>, é nosso objectivo prosseguir na senda da inter e transdisciplinaridade, criando sinergias entre os conhecimentos adquiridos ao longo de quatro anos da Licenciatura em Relações

---

<sup>1</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Curso de Relações Internacionais*, Lisboa, Principia, 2002, p. 16.

<sup>2</sup> Cfr. Jacques Huntzinger, *Introdução às Relações Internacionais*, s.l., PE Edições, 1991, p. 12.

<sup>3</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 12.

Internacionais no ISCSP em áreas como a Teoria das Relações Internacionais, Ciência Política, Política Externa, Diplomacia, História, Economia, e os conhecimentos que nos foram transmitidos durante o estágio curricular e que nos permitiram melhor compreender o nosso objecto de estudo.

Propomo-nos fazer convergir a teoria com a prática, os conhecimentos académicos e científicos com os conhecimentos práticos e de índole profissional através de uma investigação e reflexão sistematizada e materializada num enquadramento conceptual articulado com o tema em análise, sabendo que “a *praxis* e a *techne* da política externa não são mera dedução de um saber teórico, nem, pelo contrário, que a ciência das relações internacionais é simples indução de uma actividade profissional”<sup>4</sup>, e que “a diplomacia, cada vez mais complexa, é uma arte que precisa de basear-se no estudo científico das relações internacionais”<sup>5</sup>.

Importa desde logo reconhecer e assumir que subjaz às Ciências Sociais o eterno dilema entre subjectivismo e objectivismo, cujo verdadeiro problema “diz respeito ao observador que não pode ele próprio alhear-se de uma certa concepção do mundo e da vida que faz parte da sua circunstância pessoal e que condiciona necessariamente a sua relação com os factos a observar e avaliar”<sup>6</sup>. Sendo a reflexão a que nos propomos fruto da nossa própria vivência pessoal, da observação e análise de determinados fenómenos e baseada em quadros mentais e cognitivos que resultam directamente da nossa concepção do mundo e da vida, declinamos aqui tomar posição neste eterno debate académico, pois que à partida sabemos que “na ciência política não há afirmações indiscutivelmente verdadeiras, primeiros princípios, verdades eternas, mas apenas afirmações prováveis, susceptíveis de discussão e de adequação às realidades”<sup>7</sup>.

Rejeitamos também enleiar-nos nas teias do relativismo, subscrevendo Karl Popper quando nos diz que “a principal doença do nosso tempo é um relativismo intelectual e moral, o segundo sendo pelo menos em parte baseado no primeiro”<sup>8</sup>. Um relativismo que se caracteriza pela “negação da existência de verdade objectiva e/ou

---

<sup>4</sup> Cfr. José Adelino Maltez, ob. cit., p. 24.

<sup>5</sup> Cfr. Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2005, p. 58.

<sup>6</sup> Cfr. *Idem*, *ibidem*, p. 59.

<sup>7</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*, 2.ª Edição, Lisboa, ISCSP, 1996, p. 24.

<sup>8</sup> Cfr. Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1971, Vol. 2, p. 369 *apud* João Carlos Espada e João Cardoso Rosas, *Pensamento Político Contemporâneo – Uma Introdução*, Lisboa, Bertrand, 2004, p. 28.

pela afirmação da arbitrariedade de escolha entre duas asserções ou teorias”<sup>9</sup>, o que tem ainda como consequência aquilo que António Marques Bessa fez notar quando observou as “facilidades com que, no nosso tempo, se apresentam conclusões teorizantes, não sem um disfarçado horror às estritas exigências metodológicas”<sup>10</sup>. O resultado natural só poderia ser o que José Adelino Maltez aponta como “a pseudo-ciência de muita verbosidade importada, esse *empirismo descritivista*, essa demagogia da ciência, embrulhada num vocabulário tecnicista, que tem a ilusão de atingir as *leis*, a partir das quais pretendem fazer previsões, para *épater le bourgeois*”<sup>11</sup>.

Importa, por isso, regressar aos ensinamentos de Popper, distinguindo entre padrões e critérios e estabelecendo que “um enunciado é verdadeiro (...) se e apenas se corresponde aos factos. (...) Só este entendimento de verdade permite dar sentido ao conceito de erro. Cometemos um erro quando consideramos verdadeiro um enunciado que é falso, ou vice-versa”<sup>12</sup>. Acresce, no entanto, que os critérios para descobrirmos em todas as situações se um enunciado corresponde ou não aos factos não são inteiramente seguros. Por isso, há que efectuar uma distinção entre a falibilidade dos critérios e a objectividade do padrão de verdade<sup>13</sup>, “porque sendo a ciência, conforme o clássico conceito de *episteme*, a humilde procura do verdadeiro conhecimento, do conhecimento das causas que são necessariamente verdadeiras, ela corresponde àquele esforço que a razão faz para se substituir à mera opinião (*doxa*), esse conhecimento tão contingente quanto o contingente que o submerge”<sup>14</sup>, pelo que se torna necessário combinar a defesa da existência de um padrão objectivo de verdade com o reconhecimento da falibilidade dos critérios, o que Popper denominou por absolutismo falibilista, que dá corpo à sua teoria falibilista do conhecimento. Segundo João Carlos Espada, Popper argumentou que “o conhecimento científico não assenta no chamado método indutivo, mas numa contínua interacção entre conjecturas e refutações. Enfrentando problemas, o cientista formula teorias conjecturais para tentar resolvê-los. Essas teorias serão então submetidas a teste. Se forem refutadas, serão corrigidas (ou simplesmente eliminadas) e darão origem a novas teorias que, por sua vez, voltarão a ser submetidas a teste. Mas, se não forem refutadas, não serão consideradas como provadas. Elas serão apenas

---

<sup>9</sup> Cfr. João Carlos Espada e João Cardoso Rosas, ob. cit., p. 28.

<sup>10</sup> António Marques Bessa, *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*, Lisboa, ISCSP, 1993, p. 11.

<sup>11</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Curso de Relações Internacionais*, ob. cit., p. 20.

<sup>12</sup> Cfr. João Carlos Espada e João Cardoso Rosas, ob. cit., p. 28.

<sup>13</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 28.

<sup>14</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Curso de Relações Internacionais*, ob. cit., p. 18.

corroboradas, admitindo-se que, no futuro, poderão ainda vir a ser refutadas por testes mais severos. O nosso conhecimento é, por isso, fundamentalmente conjectural e progride por ensaio e erro”<sup>15</sup>.

Depreende-se, portanto, que “serão asserções científicas apenas aquelas que sejam susceptíveis de teste, isto é, de refutação”<sup>16</sup>. Na realidade, aquilo que distingue a ciência da mera opinião é a metodologia científica e não o conteúdo das permanentes conjecturas e refutações que enformam o corpo de postulados e premissas de uma determinada teoria e a fazem evoluir, pelo que, naturalmente, “o conhecimento obtido através de uma dada metodologia, isto é, um sistema de regras explícitas e procedimentos em que a pesquisa se baseia”<sup>17</sup>, só é válido se essa metodologia for efectivamente científica. Ante o dilema enunciado com que todos os investigadores em Ciências Sociais se deparam e que encontra também expressão no relativismo dogmático, é José Adelino Maltez quem nos dá uma resposta tão simples quanto certa: “não é a verdade que é relativa, mas antes a realidade”<sup>18</sup>, e por isso importa mais “começar pelos *problemas* do que pelas *definições*”<sup>19</sup>, sabendo que neste “processo interessa mais a *provocação* do que a *certeza*”<sup>20</sup>, não deixando, no entanto, de procurar as respostas “que têm de ser garantidas e por isso só as cautelas do método são suficientes”<sup>21</sup>.

Como ensinou Raymond Aron, a respeito da teoria da ciência de Max Weber, “a acção científica é por isso uma combinação de acção racional em relação com um fim e de acção racional em relação com um valor que é a verdade. A racionalidade resulta do respeito pelas regras da lógica e da investigação, respeito necessário para que sejam válidos os resultados obtidos”<sup>22</sup>. Desta forma, a objectividade em Ciências Sociais está intrinsecamente relacionada com a necessidade de rigor metodológico pelo que “em qualquer pesquisa complexa e de rigor a exposição e o debate do método não são questões de mero academismo”<sup>23</sup>, até porque, como ensina António Marques Bessa, “as

---

<sup>15</sup> Cfr. João Carlos Espada e João Cardoso Rosas, ob. cit., p. 17.

<sup>16</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 17.

<sup>17</sup> Cfr. Carlos Diogo Moreira, *Teorias e Práticas de Investigação*, Lisboa, ISCSP, 2007, pp.13-14.

<sup>18</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Curso de Relações Internacionais*, ob. cit., 2002, p. 21.

<sup>19</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*, ob. cit., p.24.

<sup>20</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p.23.

<sup>21</sup> Cfr. António Marques Bessa, ob. cit., p. 11.

<sup>22</sup> Cfr. Raymond Aron, *As Etapas do Pensamento Sociológico*, 7.ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2004, p.480.

<sup>23</sup> Cfr. António Marques Bessa, ob. cit., p. 11.

conclusões encontram-se organicamente ligadas aos processos aplicados e por isso mesmo a metodologia costuma ocupar com justiça um lugar próprio, como átrio de toda a posterior construção, evitando a esta abater-se como vítima das primeiras fragilidades”<sup>24</sup>.

Importa realçar a contribuição de António de Sousa Lara no que concerne aos conceitos de método e de metodologia, ao salientar a origem etimológica de método, palavra de origem grega (*meta* + *odos*), que significa, de forma genérica, caminho. “Neste processo de caminhar há que distinguir o destino (objectivo do método) dos meios (objecto do método)”, considerando ainda, de acordo com os ensinamentos do Padre Silva Rego, “como objectivo metodológico geral de qualquer metodologia científica, o alcance da verdade”<sup>25</sup>. É também de assinalar a importante distinção que António de Sousa Lara efectua entre método em sentido restrito e método em sentido amplo, aproximando-se aos conceitos de técnica e de doutrina, respectivamente. Assim, “por *técnica* considerar-se-á tão-só o mecanismo (ou a acção de investigação científica) meramente operatório, instrumental, eficaz, aplicado e, essencialmente, neutral. Por *doutrina* ou *método no sentido amplo*, a utilização aplicada e articulada de técnicas, partindo de pressupostos e visando objectivos filosoficamente comprometidos, alternativos e culturais, bem como temporalmente marcados”<sup>26</sup>.

Torna-se imperativo recorrer à sistematização que King, Keohane e Verba efectuam no que concerne aos pressupostos do método científico. Este divide-se em dois grandes ramos, o método quantitativo e o método qualitativo. Enquanto a pesquisa quantitativa recorre a técnicas baseadas na estatística, tendo como objectivo efectuar medições numéricas de aspectos específicos de dados fenómenos, a pesquisa de índole qualitativa, por seu lado, utiliza diversas abordagens como estudos de caso, entrevistas, inquéritos sociológicos, análise de fontes históricas, sendo um método essencialmente discursivo e interpretativo. Os autores defendem que ambos são válidos mas que o método qualitativo se deve tornar mais rigoroso recorrendo a diversos tipos de abordagens e técnicas, entre as quais se poderão incluir as do método quantitativo<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>25</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*, 3.ª Edição, Lisboa, ISCSP, 2005, p. 33.

<sup>26</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>27</sup> Cfr. Gary King, Robert O. Keohane e Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1994, pp. 3-4.

Independentemente da abordagem, o método científico pauta-se por características comuns a todos os trabalhos de pesquisa e de índole científica, tendo assim um objectivo, procedimentos, conclusões e conteúdo. O objectivo do método científico é realizar inferências, causais ou descritivas, ou seja, pretende-se observar dados, retirar conclusões e inferi-las para dados não observados, enunciando generalizações. Os procedimentos têm de ser públicos, como forma de garantir a validade do estudo, devendo determinar-se os indicadores a utilizar e o grau de confiança, como forma de permitir a reprodução do estudo através da indicação das fontes e procedimentos. As conclusões, por seu lado, ao basearem-se em dados imperfeitos, são sempre incertas, o que obriga a calcular o erro e desvio-padrão, ou a informar sobre as decisões tomadas em caso de dúvida ou erro, com o objectivo de garantir a fiabilidade do estudo. Por último, o conteúdo prende-se com o método e as regras de inferência, o que permite reconhecer, ou não, o carácter científico de um estudo, ou seja, tal como já referido anteriormente, o conteúdo de um estudo científico é o próprio método científico e não o tema abordado. O desenho de uma pesquisa científica obedece a regras concretas, nomeadamente, o formular da pergunta de pesquisa, a selecção da teoria ou teorias a abordar ou trabalhar, e por último, o recolher de dados (que pode eventualmente preceder a teoria)<sup>28</sup>. A contribuição de King, Keohane e Verba pode ainda ser complementada pela sistematização que Johnson e Joslyn efectuam em relação ao processo de produção e aquisição de conhecimentos científicos por via da pesquisa científica, que dividem em quatro passos. Em primeiro lugar o investigador deve especificar a pergunta de partida. De seguida, deve propor uma explicação para o fenómeno que irá estudar. Deverá então definir os conceitos úteis para a sua explicação e, por último, formular hipóteses<sup>29</sup>.

No que à metodologia diz respeito, optámos pela forma ensaística para dar corpo a este trabalho, pelo que tomando os anteriores considerandos, nos é imputável a necessidade de formulação de uma pergunta central a que tentaremos dar resposta através de uma metodologia de base interpretativa e qualitativa. Naturalmente, propomo-nos aferir sobre *qual o lugar do Brasil na Política Externa Portuguesa*.

---

<sup>28</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 7-9.

<sup>29</sup> Cfr. Janet Buttolph Johnson e Richard A. Joslyn, *Political Science Research Methods*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1991, pp 33-57.

Como forma de responder à pergunta de partida e estruturar a nossa investigação, optámos por formular as seguintes hipóteses: H1) Na formulação da PEP os vectores europeísta e atlantista são hoje em dia complementares; H2) Verifica-se uma transformação quantitativa e qualitativa nas relações luso-brasileiras, em especial desde o final dos anos 90; H3) O relacionamento de Portugal com o Brasil assume uma vertente bilateral, uma vertente inserida no contexto da UE, e uma vertente relacionada com o Atlântico e a Lusofonia; H4) As relações com o Brasil representam um vector prioritário na formulação da PEP.

É nosso objectivo realizar uma sistematização e conceptualização das grandes linhas da PEP, partindo de uma abordagem de carácter teórico e histórico, recorrendo essencialmente a fontes bibliográficas sobre o tema em análise. Procuraremos considerar os diversos factores que condicionaram e condicionam a sua formulação e implementação, aferindo de que forma os vectores europeísta e atlantista se encontram hoje enquadrados por esta, no seguimento da sua evolução histórica e transformação, pretendendo ainda demonstrar que o relacionamento de Portugal com o Brasil assume hoje em dia diversas dimensões nos variados contextos relacionais em que se encontram em contacto.

No que concerne à organização do nosso estudo, previamente à reflexão que nos propomos realizar, importa deixar expressas as funções que desempenhámos no estágio curricular, essencialmente relacionadas com a vertente da informação da diplomacia.

O primeiro capítulo prender-se-á com a abordagem conceptual que imperativamente temos que realizar quanto aos conceitos de política externa e de diplomacia. Podendo, a título introdutório, considerar-se a política externa como “o conjunto de linhas de acção política desenvolvidas fora das fronteiras territoriais de um estado, e que têm como finalidade a defesa e a realização dos seus interesses, através da concretização dos objectivos definidos num programa de governo”<sup>30</sup>, a diplomacia, por seu lado, constitui-se 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”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, “Reflexões sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa”, Lisboa, ISCSP, 2000, p. 1. Texto policopiado. Consulta e citação autorizados.

<sup>31</sup> Cfr. José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, Lisboa, Editorial Bizâncio, 2005, p.92

É evidentemente necessária uma operacionalização conceptual mais completa para que posteriormente possamos articular estes conceitos com as premissas e vectores da PEP. Assim, no segundo capítulo consideraremos de forma genérica a evolução histórica da PEP, incidindo particularmente sobre as transformações decorrentes do processo de europeização, a complementaridade do vector atlantista com o vector europeísta e, por último, sobre a prioridade do Brasil nas relações externas de Portugal. Importa desde logo ter em consideração a pressão imposta por uma realidade internacional em constante e acelerada mudança, processos aos quais os objectivos definidos no Programa do XVII Governo Constitucional pretendem dar resposta, sendo de assinalar no capítulo dedicado à temática da política externa que “o objectivo estratégico do Governo na área externa será o de promover uma participação mais activa de Portugal nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais, contrariando a perda de posição relativa do País nos vários quadros comparativos de desempenho a nível internacional. Um Portugal mais forte na Europa e no Mundo, confiante na sua identidade, na sua capacidade de modernização e na projecção global da sua língua será, assim, para o Governo, a prioridade das prioridades da sua política externa”<sup>32</sup>.

Numa época em que se assiste ao que Adriano Moreira observou e sistematizou sob o enunciado da “lei da complexidade crescente da vida internacional, pretendendo significar que a marcha para a unidade vem acompanhada de uma progressiva multiplicação, quantitativa e qualitativa, dos centros internacionais de diálogo, cooperação, e de decisão, e das relações entre esses centros”<sup>33</sup>, ganha particular destaque o facto de Portugal estar plenamente integrado na UE, o que justifica uma breve abordagem ao processo de europeização da PEP, a que já aludimos. Esta abordagem, em conjunto com a reflexão sobre o vector atlantista da PEP, constitui-se como essencial para entender a dinâmica das relações luso-brasileiras que se tornam cada vez mais complexas num contexto relacional que inclui a UE e o Mercosul.

Reveste-se, portanto, de particular importância a investigação sobre o momento da PPUE 07, que se desenvolveu entre Julho e Dezembro de 2007. No contexto específico

---

<sup>32</sup> Cfr. “Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)”, Presidência do Conselho de Ministros, p.151. Disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos\\_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf). Consultado em 29/06/09.

<sup>33</sup> Cfr. Adriano Moreira, ob cit., pp. 57-58.



da Presidência, decidimos analisar concretamente a contribuição de Portugal para o estabelecimento da PEUEB, o que se constitui como o estudo de caso que dá corpo ao terceiro e último capítulo do presente Relatório, e para o qual decidimos enunciar especificamente uma pergunta de partida, hipóteses e objectivos.

Desta forma, procuraremos aferir *como actuou Portugal para estabelecer a parceria estratégica entre a UE e o Brasil*.

No que concerne às hipóteses, formulámos duas: H1) A acção de Portugal foi determinante para que se estabelecesse a Parceria Estratégica entre a UE e o Brasil; e H2) O Brasil aceitou a mediação portuguesa para o contacto mais directo e efectivo com a UE.

É nosso objectivo analisar em pormenor, tanto quanto possível tendo em consideração as fontes disponíveis, a forma como Portugal actuou, constituindo-se essa acção como o nosso objecto de estudo primordial no que ao estabelecimento da PEUEB concerne. Significa que o nosso foco central não incidirá sobre a acção do Brasil ou das instituições de carácter supranacional da UE, a Comissão ou Parlamento, circunscrevendo a nossa análise, no essencial, à forma como Portugal prosseguiu e concretizou determinados objectivos da sua política externa através da articulação do seu tradicional aparelho diplomático com a PPUE 07, tendo ainda como objectivo demonstrar como a actuação portuguesa se revelou de extrema importância para que as percepções entre os diversos actores envolvidos permitissem o estabelecimento da parceria em causa.

Tendo em consideração a proximidade temporal dos acontecimentos relativos ao estabelecimento da PEUEB, não existindo, portanto, bibliografia extensa sobre o assunto, as fontes e bibliografia a que recorreremos para efectuar a nossa reflexão serão essencialmente de carácter oficial. Para além da bibliografia que nos permitirá efectuar a abordagem conceptual e explicar as causas da origem da ideia da parceria estratégica, constitui-se como fulcral para o nosso estudo de caso a obra do Senhor Embaixador Francisco Seixas da Costa, *Tanto Mar?*, e em particular a entrevista que gentilmente nos concedeu por e-mail e que teremos em especial consideração enquanto fonte principal, pelo que novamente nos cumpre agradecer a atenção, disponibilidade e simpatia do Senhor Embaixador Francisco Seixas da Costa.

Desta forma, no quarto capítulo deter-nos-emos brevemente sobre os valores comuns e os antecedentes na origem da parceria, analisando particularmente os já mencionados objectivos da PEP com relevância directa para o tema do caso de estudo, articulados devidamente com o panorama geral das relações luso-brasileiras nos últimos anos, bem como com as relações UE-Brasil, para que se possa perceber aquilo a que o Senhor Embaixador Seixas da Costa se refere como uma anomalia nestas últimas, que se pretendeu corrigir através da parceria estratégica<sup>34</sup>. A correcção desta anomalia, para além da óbvia explicação da proximidade histórica e cultural entre Brasil e Portugal, de forma mais aprofundada, encontra justificação nos valores comuns partilhados e promovidos pela UE e o Brasil. Só então analisaremos especificamente a já referida actuação portuguesa, analisando gradual e cronologicamente as acções tomadas por Portugal com o objectivo de estabelecer com sucesso a PEUEB, tendo como delimitação temporal o período que se inicia no 2.º semestre de 2006 e culmina com a Cimeira UE-Brasil de 4 de Junho de 2007.

Por último, procuraremos sistematizar algumas ideias a título de conclusão. A partir da nossa investigação e breve reflexão pretendemos demonstrar o que consideramos como um dos principais motivos e objectivos que levaram à escolha do tema em análise no caso de estudo, evidenciar uma clara articulação entre a política externa e o aparelho diplomático de um estado soberano e as instituições da UE, concertando interesses e fazendo projectar no quadro europeu os objectivos da PEP. Esperamos, por último, responder às nossas perguntas de partida e validar as hipóteses, aferindo sobre a prioridade que o Brasil representa para a PEP e a importância da acção de Portugal enquanto factor determinante para o sucesso no estabelecimento da PEUEB, especialmente pela posição privilegiada que tem perante o Brasil, fruto de uma ligação histórica e cultural inegável mas também pelo incremento no fluxo relacional entre os dois países desde o final dos anos 90.

---

<sup>34</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, *Tanto Mar?*, Brasília, Thesaurus Editora, 2008, p. 187.

## Funções Desempenhadas no Âmbito do Estágio Curricular

Conforme já referimos, o estágio curricular que serve de mote à realização do presente relatório, com vista à conclusão da Licenciatura em Relações Internacionais do ISCSP, foi realizado na EPB durante o período do intercâmbio académico na UnB, entre Agosto e Dezembro de 2007, tendo tido, portanto, a duração de cinco meses. No entanto, durante o mês de Agosto e parte do mês de Setembro não houve lugar à leccionação de aulas, pelo que, por nossa conveniência e da EPB, o primeiro mês do estágio foi realizado a tempo inteiro e apenas os restantes a tempo parcial.

Com efeito, “A actividade diplomática, ou a actividade exercida pelos agentes diplomáticos, desdobra-se em múltiplos elementos que vão desde as acções de carácter puramente representativo, como seja a participação numa cerimónia oficial, à negociação de acordos internacionais que podem oferecer um elevado grau de complexidade”<sup>35</sup>.

Os vários elementos que constituem a actividade diplomática foram objecto de regulamentação ao nível do Direito Internacional Público encontrando-se devidamente prescritos na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Calvet de Magalhães sistematiza as funções da diplomacia, dos diplomatas e de uma missão diplomática a partir dos postulados da Convenção, efectivamente considerando como elementos constitutivos da actividade diplomática a representação, a informação, a negociação, a promoção, a protecção e, por último, a extensão externa do serviço público<sup>36</sup>. Contudo, “nem todos estes elementos possuem, porém, um carácter essencial. É assim que não é possível conceber actividade diplomática sem a representação, a informação e a negociação. Uma actividade diplomática limitada a estes três elementos é perfeitamente concebível, mas, por outro lado, não é possível conceber-se uma actividade diplomática se um destes elementos lhe estiver vedado. Os outros três elementos podem ou não existir consoante as circunstâncias, pelo que os consideramos *acessórios*, o que não significa que não sejam importantes em certos e determinados casos”<sup>37</sup>.

Não sendo um posto diplomático onde a função de negociação seja particularmente premente, a EPB constitui-se, por outro lado, numa missão onde

---

<sup>35</sup> Cfr. José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, ob. cit., p. 143.

<sup>36</sup> Cfr. José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, ob. cit., pp. 143-173 e José Calvet de Magalhães, *Manual Diplomático*, Lisboa, Editorial Bizâncio, 2005, pp. 30- 52.

<sup>37</sup> Cfr. José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, ob. cit., p. 145.

Portugal tem um especial relevo no corpo diplomático acreditado em Brasília. Naturalmente que a história e cultura que unem Portugal e o Brasil, bem como a língua comum, são factores que contribuem para essa importância. Neste sentido, as funções de representação, informação e promoção são as que mais intensamente a EPB desenvolve. Note-se, no entanto que, para o sucesso do estabelecimento da PEUEB a EPB desempenhou um papel crucial na negociação, como veremos no terceiro capítulo.

Chegados a Brasília a 7 de Agosto, apresentámo-nos na EPB no dia seguinte, tendo sido recebidos pelo Ministro-Conselheiro, Pedro Costa Pereira, a quem coube efectuar a contextualização do nosso estágio, inserido num período de trabalho particularmente intenso, coincidente com a PPUE 07. Neste sentido, estivemos presentes em todas as reuniões da PPUE 07 que tiveram lugar entre as Embaixadas de estados-membros da UE em Brasília, tendo auxiliado na preparação destas e no seguimento das mesmas, contribuindo para a elaboração dos telegramas enviados para Lisboa.

A outra principal atribuição durante o nosso estágio foi a colaboração com o Conselheiro de Imprensa, Carlos Fino, na análise, tratamento e difusão da informação pública com relevância para o trabalho diplomático.

Estivemos ainda presentes em reuniões de carácter diversificado na EPB, com entidades tão diversas como o Secretário do Estado do Amapá ou a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira. Assistimos a várias audiências públicas no Congresso Brasileiro, uma delas com o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, sobre os assuntos na agenda da política externa brasileira, e outra com o Embaixador Afonso Cardoso, acerca do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul. Também estivemos em diversas diligências diplomáticas sob o formato *troika* junto do Ministério das Relações Exteriores (vulgo, Itamaraty), duas delas no âmbito de negociações relativas às *cluster munitions*, e uma outra sobre ambiente, com o Ministro Luiz Alberto Figueiredo, chefe da equipa de negociadores que viria a estar presente na Cimeira de Bali sobre Alterações Climáticas. Conciliando o estágio com o intercâmbio na UnB, marcámos também presença numa conferência do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Luxemburgo, Jean Asselborn, na UnB, inserida na visita oficial do Grão-Duque do Luxemburgo ao Brasil. Em relação a estas diversas circunstâncias, desempenhámos funções inseridas no âmbito da informação, contribuindo para a

redacção dos telegramas enviados para o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) português, Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) e outras missões.

Compete-nos salientar o trabalho desenvolvido no âmbito da PPUE 07. Tendo-se iniciado timidamente em Julho de 2007, contava já com uma intensa preparação a todos os níveis, protagonizada pelo MNE, que coordenou as actividades a desenvolver por todas as delegações diplomáticas portuguesas espalhadas pelo mundo, e culminaria num intenso mês de Dezembro com a Cimeira UE-África e a assinatura do previamente negociado Tratado de Lisboa.

À EPB coube a coordenação das actividades da presidência entre os Estados-membros com representação em Brasília. A representação diplomática portuguesa em Brasília comporta um cariz extremamente sensível quanto aos interesses de Portugal e da UE, sendo de ressaltar o espaço para a afirmação da lusofonia, tão premente na actualidade, pelo que a função de promoção assumida pela dimensão cultural da diplomacia reveste-se de um particular relevo quanto ao reforço das relações Portugal-Brasil e, no que respeita à UE, as dimensões política e comercial caracterizam-se de uma especial importância para a institucionalização das relações UE-Brasil.

No âmbito cultural, iniciativas como concertos de orquestras europeias tiveram como palco o Teatro Nacional, ficando ainda marcado o encerramento da presidência pelo último Café Europa, uma actividade da responsabilidade do Instituto Camões, que trouxe até Brasília a actriz Maitê Proença para declamar poesia europeia.

Por seu lado, quanto ao eixo das relações UE-Brasil, é de assinalar o feito da PPUE 07 ao alcançar um importante acordo de parceria estratégica UE-Brasil, que permitirá às duas partes uma maior cooperação através de uma maior institucionalização das suas relações nos mais diversos âmbitos.

De forma mais detalhada quanto às funções por nós desempenhadas, inseridas particularmente na dimensão de informação da actividade diplomática, relativamente às reuniões da PPUE 07, estas comportaram os diversos âmbitos:

- a) Chefes de Missão, presididas pelo Senhor Embaixador Francisco Seixas da Costa;

- b) Ministros-Conselheiros, presididas pelo Dr. Pedro Costa Pereira;
- c) Conselheiros Culturais, presididas pelo Dr. Adriano Jordão, director do Instituto Camões em Brasília;
- d) Conselheiros de Imprensa, presididas pelo Dr. Carlos Fino;
- e) Conselheiros Económicos, presididas pelo Dr. João Mota Pinto (representante da AICEP no Consulado Geral de Portugal em São Paulo);
- f) Assuntos Consulares, presididas pela Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Menezes Cordeiro, Primeira-Secretária de Embaixada e Encarregada da Secção Consular e também pela Dr. Isabel Burke, Adida Civil;
- g) Direitos Humanos, presididas pela Conselheira Dr.<sup>a</sup> Carla Grijó;
- h) Ciência e Tecnologia, presididas pelo Adido de Defesa Coronel Jorge Santos.

À semelhança das nossas atribuições nas outras ocasiões, coube-nos auxiliar com as nossas anotações os responsáveis pela presidência de cada reunião na redacção dos telegramas enviados para Lisboa.

Por último, no que concerne ao apoio ao Conselheiro de Imprensa, Carlos Fino, realizámos diversas sínteses informativas a partir das notícias na imprensa brasileira que de alguma forma estivessem relacionadas com interesses portugueses ou da União Europeia, destacando-se particularmente as notícias relacionadas com questões político-diplomáticas, de cariz económico e/ou comercial, e também relativas a matérias de segurança e defesa. Estas sínteses eram circuladas por todo o pessoal diplomático e Conselheiros da EPB.

Como já referimos, o nosso estágio incidiu particularmente sobre a função de informação que a actividade diplomática deve desenvolver, permitindo-nos ter uma compreensão mais alargada e simultaneamente mais focada, porque decorrente da prática e do contacto directo com a acção diplomática, sobre o Brasil e o que o país representa para a PEP.

A nossa experiência permitiu-nos também entender o considerando de Calvet de Magalhães de que “as relações entre os Estados modernos são de natureza

extremamente complexa e variada, o que, só por si, fornece já à diplomacia moderna um conteúdo mais rico e diversificado, exigindo ao agente diplomático uma maior preparação”<sup>38</sup>. Por via da complexidade crescente da vida internacional, em que a agenda internacional e as relações entre Estados se modificam constantemente para abranger as mais diversas temáticas, assistimos a uma transformação da actividade diplomática no que concerne ao seu conteúdo material, cada vez mais vasto, pelo que se exige não só uma maior preparação por parte dos agentes diplomáticos, mas também uma significativa versatilidade e capacidade de lidar com assuntos da mais diversa natureza, como pudemos constatar ao longo do nosso estágio.

Gostaríamos de agradecer novamente a quem nos acolheu no estágio e ainda salientar o excelente trabalho desenvolvido pela EPB durante a PPUE 07, levado a bom porto com excepcional brio e profissionalismo.

Por último, importa realçar que foi neste contexto que nos pareceu adequado desenvolver o relatório de estágio articulando os conceitos teóricos de política externa e diplomacia com a PEP inserida numa dinâmica europeísta e em relação privilegiada com o Brasil.

---

<sup>38</sup> Cfr. José Calvet de Magalhães, *Manual Diplomático*, ob. cit., p. 30.

## 1. Abordagem conceptual

*Secrecy is the first essential in affairs of state.*

Armand Jean du Plessis, Duque e Cardeal de Richelieu

### 1.1. Política Externa

Na introdução já nos referimos à noção de Victor Marques dos Santos que considera a política externa como “o conjunto de linhas de acção política desenvolvidas fora das fronteiras territoriais de um estado, e que têm como finalidade a defesa e a realização dos seus interesses, através da concretização dos objectivos definidos num programa de governo”<sup>39</sup>, inserindo-se no âmbito da política geral do estado<sup>40</sup>, já que é também uma política pública. Por seu lado, Webber e Smith entendem a política externa como sendo uma política composta por objectivos que se pretende alcançar, valores estabelecidos, decisões realizadas e acções tomadas pelos estados e governos nacionais em nome destes, no contexto das relações externas das sociedades nacionais, constituindo-se ainda como uma forma de influenciar e controlar essas mesmas relações.<sup>41</sup> Por sua vez, Holsti define política externa como “*ideas or actions designed by policy-makers to solve a problem or promote some changes in the policies, attitudes, or actions of another state or states, in nonstate actors (e.g. terrorist groups), in the international economy, or in the physical environment of the world*”<sup>42</sup>.

Partindo destas acepções, parece-nos oportuno trazer à colação a consideração de Hugo de Melo Palma de que se trata “de uma política cujo espaço de acção se situa no ambiente internacional, constituindo uma componente elementar da política internacional, e que é caracterizada por uma democraticidade limitada no que diz respeito ao processo de decisão e de execução das acções, o que é geralmente justificado pela necessidade imperativa de confidencialidade para o sucesso da linha de

---

<sup>39</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, “Reflexões sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa”, ob. cit., p. 1.

<sup>40</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p.1.

<sup>41</sup> Cfr. Mark Webber e Michael Smith (eds.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Essex, Pearson Education Limited, 2002, pp. 9-10.

<sup>42</sup> Cfr. K. J. Holsti, *International Politics – a Framework for analysis*, 7.ª Edição, New Jersey, Prentice-Hall, 1995, p.83.



acção política desenvolvida”<sup>43</sup>, até porque, como consideram Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, “em vista da natureza de suas funções que exigem conhecimento especializado e segredo governamental, e da protecção legal conferida às actividades que envolvem a segurança internacional do país, as políticas externas e de segurança constituem objetos por excelência da delegação de autoridade do corpo político aos órgãos executivos”<sup>44</sup>.

Desde logo surge no horizonte a interrogação sobre se serão apenas os estados os únicos actores internacionais que efectivamente definem e prosseguem políticas externas, desta forma influenciando a política internacional, acepção clássica e estatocêntrica, essencialmente tributária dos ensinamentos realistas em matéria de Teoria das Relações Internacionais. É útil a contribuição de Christopher Hill neste ponto preciso, ao considerar que a política externa é a soma das relações externas oficiais conduzidas por um actor independente – é precisamente a qualificação de independente que permite considerar que a União Europeia, não sendo um estado, prossiga uma política externa<sup>45</sup> –, consistindo especificamente nos aspectos mais centrais da actividade política de um actor no plano internacional, isto é, nas acções, declarações e valores reconhecidos e relacionados com a forma como esse actor pretende alcançar os seus objectivos e influenciar o ambiente internacional<sup>46</sup>.

Ainda assim, as acepções tratadas até agora estão relacionadas com a tradicional perspectiva realista que considera os estados como os actores principais da política internacional, sendo a política externa definida e conduzida pelos governos em nome do seu estado, efectuando-se ainda uma distinção entre o nível doméstico e o nível externo da política<sup>47</sup>.

Mas, num mundo onde as interacções se intensificaram, em que os relacionamentos internacionais se diversificaram do ponto de vista qualitativo e em que se promoveu o aprofundamento das interdependências<sup>48</sup>, observável empiricamente, por

---

<sup>43</sup> Cfr. Hugo de Melo Palma, *Diplomacia Cultural ou Diplomacia Pública? Reflexões sobre a Política Cultural Externa de Portugal*, Lisboa, ISCSP, Rel. de Estágio, 2008, p. 21.

<sup>44</sup> Cfr. Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, “Contexto Internacional, Democracia e Política Externa”, in *Política Externa*, 2002, Vol. 11, N. 2, p. 88.

<sup>45</sup> Cfr. Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 3.

<sup>46</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p.4.

<sup>47</sup> Cfr. Mark Webber e Michael Smith (eds.), *ob. cit.*, p. 12.

<sup>48</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, *Apontamentos das Lições de Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa, ISCSP, 2005, p. 151. Texto policopiado. Consulta e citação autorizados.

exemplo, na concretização de projectos de cooperação e/ou integração regional como forma de dar respostas comuns a problemáticas comuns às quais o estado considerado atomisticamente deixou de ter capacidade de resposta, será que a visão tradicional sobre o conceito de política externa ainda será a mais adequada?

Desde logo partindo da assumpção realista e westphaliana da inviolabilidade da soberania e não ingerência nos assuntos externos de outros estados, não deixa de ser curiosa a verificação de que os outrora proponentes de tais valores, os estados de matriz cultural e política Ocidental, sejam os mesmos que agora promovem a constante ingerência mútua nos assuntos internos de outros estados<sup>49</sup>. Desde actores supranacionais, Organizações Internacionais a Organizações Não Governamentais que interferem em políticas internas, por exemplo monitorizando e formulando juízos sobre eleições, passando pela defesa dos Direitos Humanos (que levado a um extremo poderá, conforme ensinava Hedley Bull e mais tarde Barry Buzan, ameaçar e subverter por completo o sistema internacional<sup>50</sup>) ou ainda pelo debate em torno do conceito de responsabilidade de proteger, é inegável que estas concepções relativamente recentes provêm essencialmente da predominância na arena internacional de estados cujos regimes se revestem de uma natureza democrática, estando intrinsecamente relacionadas com os valores promovidos por estes.

Deste ponto de vista, o modelo de análise clássico, conhecido como modelo do actor racional/unitário, perde capacidade explicativa ao tornar-se uma variável em detrimento do seu tradicional carácter constante, na medida em que aquilo que Victor Marques dos Santos resume como “características do ambiente de mudança globalizante, em cujo âmbito se processam interacções de natureza evolutiva e se desenvolvem fluxos de relações multidireccionais de intensidade diferenciada”<sup>51</sup>, nomeadamente, a globalização económica, a complexidade crescente das relações internacionais e o fenómeno da democratização, provocaram uma fragmentação na unidade decisória que caracteriza este modelo, embora o conceito de interesse nacional

---

<sup>49</sup> Cfr. Robert Kagan, *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*, Lisboa, Casa das Letras, 2009, p.101

<sup>50</sup> A este respeito vide Barry Buzan, “Rethinking Hedley Bull on the Institutions of International Society”, in Richard Little and John Williams (eds.), *The anarchical society in a globalised world*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 80-81

<sup>51</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, “Reflexões sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa”, ob. cit., p. 1.

permanença válido e útil<sup>52</sup>. De facto, “os termos de convivência entre democracia e política internacional enfrentam uma escala desconhecida de complexidades, causada em grande medida pela globalização”, pelo surgimento de uma multiplicidade de “actores públicos e privados, nacionais, subnacionais e internacionais” que, em conjunto com as crescentes interdependências entre as economias nacionais e o aumento das relações sociais, culturais e políticas transnacionais, caracterizam uma “realidade que adquire sentido estrutural e não apenas conjuntural com a qual a diplomacia convencional se vê forçada a lidar”<sup>53</sup>, em que se assiste à “dissolução das fronteiras entre o doméstico e o internacional”, como consequência acentuando-se os processos de internacionalização de questões domésticas e de internalização de questões internacionais<sup>54</sup>. Isto é particularmente visível no contexto da acção de actores não governamentais ou subnacionais (estes últimos até eventualmente legitimados pelo processo democrático local), cujos vínculos internacionais resultam de uma articulação directa com processos globais, contribuindo para a redução da autonomia do estado e, tal como já referimos, diluindo a fronteira entre a esfera interna e externa<sup>55</sup>.

Sendo assim, no complexo contexto acima descrito, como poderemos aferir sobre quem realmente define a política externa dos estados, e quais os factores e variáveis incluídos nas tomadas de decisão em matéria de política externa? A este respeito Maria Regina Soares de Lima dá-nos um contributo precioso ao sistematizar o que serão os três grandes modelos de análise do conceito de política externa a partir das contribuições de diversos autores: em primeiro lugar, o já referido modelo clássico, em segundo, o modelo político-social e, por último, o modelo interactivo.

O modelo clássico ou do actor racional, essencialmente calcado nas visões do realismo e neo-realismo, parte do pressuposto de que o Estado é uma unidade indivisível, que busca maximizar os seus interesses e objectivos num contexto em que se vê restringido pela acção de outros estados, ou interacção com estes<sup>56</sup>, ou seja, assumindo-se que o estado é *“a single, coherent actor pursuing clear national interests in a rational manner, with varying degrees of success according to the talents of*

---

<sup>52</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”, in *América Latina/Internacional*, 1994, Vol.1, N. 2, pp. 30-31.

<sup>53</sup> Cfr. Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 80.

<sup>54</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p.88

<sup>55</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 95.

<sup>56</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 28.

*particular leaders and the constraints of circumstance*”<sup>57</sup>. Para este modelo existem dois factores que explicam as preferências dos estados na formulação da política externa: os recursos que os estados detêm e que derivam dos seus atributos de poder e a distribuição de capacidades no ambiente internacional<sup>58</sup>.

Relativamente aos recursos, estes são relativamente permanentes no tempo, visto que derivam dos atributos e capacidades que tipificam um estado – o território, população, geografia, recursos naturais, materiais e humanos<sup>59</sup>. Estes atributos são o que Ray Cline define como factores de poder na célebre fórmula que toma o seu nome, em que o poder apercebido (*perceived power*) resulta do produto da soma entre a massa crítica (população e território), capacidade económica e capacidade militar, com a soma entre estratégia nacional e vontade nacional<sup>60</sup>. No entanto, esta fórmula adequa-se a uma medição quantificada do poder de grandes potências, não de pequenos ou médios estados, para além das diversas falhas que lhe podem ser apontadas<sup>61</sup>.

A distribuição de capacidades no ambiente internacional está intrinsecamente relacionada com a projecção de poder que o estado realiza através dos atributos e recursos que detém, sendo a sua posição relativa na hierarquia das potências deduzida a partir da percepção quanto à distribuição de capacidades no ambiente internacional, configuração de acordo com a qual o estado vai tentar desenvolver uma política externa adequada<sup>62</sup>.

O segundo modelo, o modelo político-social, parte do pressuposto que as preferências em política externa são sempre determinadas endogenamente e não são fixas. O modelo não se foca nos atributos relativamente permanentes nem sequer na posição relativa na hierarquia das potências, mas sim no processo político de formação da política externa, sendo que esta “*tal como las demás políticas públicas, es la resultante de la dinámica de alianzas e conflictos entre los diversos actores gubernamentales y sociales*”<sup>63</sup>. Evidentemente, a crítica a este modelo centra-se no facto de não considerar as determinantes estratégicas que o modelo clássico comporta.

---

<sup>57</sup> Cfr. Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, ob. cit., p. 6.

<sup>58</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 28.

<sup>59</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 28.

<sup>60</sup> Cfr. Políbio Valente de Almeida, *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa, ISCSP, 1990, p. 293.

<sup>61</sup> A este respeito vide Políbio Valente de Almeida, ob. cit., pp. 303-324.

<sup>62</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 28.

<sup>63</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 28.

Este modelo tem como referência clássica os ensinamentos de Graham Allison que o denominou por paradigma de *“bureaucratic politics”*<sup>64</sup>, sendo também tributário da sociologia política clássica que considera que a *“policy es consecuencia de las actividades de los grupos de interés y de las fuerzas sociales”*<sup>65</sup>.

Para Allison e Morton Halperin, os estados definem as suas preferências não considerando um conjunto estratégico e consistente de objectivos, mas sim de acordo com as várias concepções de segurança nacional e com os diversos interesses de natureza pessoal, organizacional e doméstica, o que não significa, porém, que os indivíduos não ajam racionalmente, de acordo com os seus interesses<sup>66</sup>, pelo que o foco da análise recai essencialmente sobre *“actions of a government which we define as the various acts of officials of a government in exercises of governmental authority that can be perceived outside the government”*<sup>67</sup>.

Aplicado à política externa, este modelo tende normalmente a considerar o ambiente internacional como fixo ou residual, por oposição à importância que o modelo clássico lhe dá como variável explicativa essencial. No entanto, se considerarmos a complexa realidade internacional de que já tratámos neste capítulo, ao combinarmos o modelo político-social com o paradigma da interdependência, que privilegia os vínculos entre indivíduos e sociedades, de cariz essencialmente transnacional, tendencialmente dissolver-se-á no plano analítico a separação entre política externa e interna, sendo a política em geral definida pelas interacções entre actores governamentais, não governamentais e transnacionais. Para efeitos estritamente académicos, apesar da acelerada mudança da realidade internacional, ainda continua ser útil a distinção entre política externa, desenvolvida pelos representantes do estado no plano internacional, de relações internacionais, essas sim abrangendo um conjunto extremamente diversificado de actores e processos muito mais amplos e diversificados<sup>68</sup>.

Por último, o modelo interactivo tenta superar as fraquezas dos modelos anteriores e conciliar o potencial analítico de ambos. Tal como o modelo clássico, considera a acção no âmbito da política externa como uma prerrogativa dos representantes do

---

<sup>64</sup> Cfr. Graham Allison e Morton Halperin, “Bureaucratic Politics: a Paradigm and Some Policy Implications”, in *World Politics*, 1972, 24. pp. 41-79.

<sup>65</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 28.

<sup>66</sup> Cfr. Graham Allison e Morton Halperin, ob. cit., p. 43.

<sup>67</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p.45.

<sup>68</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 29.

estado, e em consonância com o modelo político-social ou burocrático, considera como determinantes da política externa, para além dos representantes do executivo, partidos, grupos de interesse e actores sociais. Assim, as preferências em matéria de política externa deixam de ser fixas, tal como o contexto externo. A sua maior contribuição em termos analíticos e académicos para o estudo da política externa *“es garantizar un papel específico para los representantes del Estado, sin presuponer el modelo de actor unitario, focalizando las interacciones del juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno”*<sup>69</sup>.

O principal autor que desenvolveu este modelo foi Robert Putnam ao elaborar a lógica dos jogos de dois níveis aplicada às negociações internacionais, que colocam como problema ao executivo e aos diplomatas a questão de encontrar uma estratégia que seja politicamente viável tanto na ordem interna como externa, o que é particularmente útil num panorama internacional composto em larga escala por estados democráticos<sup>70</sup>. Putnam procurou ir para além da mera observação de que a ordem doméstica influencia a ordem externa e vice-versa, procurando integrar do ponto de vista teórico as duas esferas e analisar os pontos de contacto, dinâmicas e interacções entre estas<sup>71</sup>.

O que conforma as preferências dos estados no que concerne à definição da política externa será, assim, o que Putnam afirma: *“At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain independent, yet sovereign.”*<sup>72</sup> Neste modelo considera-se a interacção entre o nível I, externo, onde actuam os representantes do estado, e o nível II, interno, onde a interacção entre os diversos actores sociais (agências burocráticas, partidos, grupos de interesse, classes sociais, indivíduos e até a opinião

---

<sup>69</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 29.

<sup>70</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 29-30.

<sup>71</sup> Cfr. Robert Putnam “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, in Peter Evans et. al., *Double-Edged Diplomacy: an Interactive Approach*, Berkley, University of California Press, 1993, p. 436.

<sup>72</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 436.

pública) se destina a aprovar e ratificar os acordos negociados no nível I<sup>73</sup>, pelo que, neste sentido, “*no se trata solamente de una teoria de las fuentes internas de la política exterior, como el enfoque anterior, puesto que los decisores centrales actúan con algún grado de autonomia*”<sup>74</sup>.

Cada um destes três modelos de análise de política externa é efectivamente parcimonioso, enfatizando um conjunto de dimensões e variáveis de forma diferenciada. O modelo clássico enfatiza os factores geofísicos, as capacidades, atributos e recursos que o estado detém, tal como os factores de natureza histórica que constituem o acervo que estrutura os vectores tradicionais da política externa prosseguida por um determinado estado, independentemente das mudanças políticas e/ou até de regime político, ou seja, os factores relativamente permanentes no tempo, dando ainda importância à estrutura do sistema internacional e à forma como esta constringe a acção dos estados, pelo que o interesse nacional é assim claramente definido. O modelo político-social foca essencialmente o papel das forças políticas e sociais que contribuem para a formulação das políticas, analisando ainda as diferenças entre os diferentes governos, pelo que não considera a existência de um interesse nacional mas de vários. Por último, o modelo interactivo centra-se nos decisores e nas respectivas estratégias, sendo particularmente útil no estudo de processos negociais<sup>75</sup>.

É ainda importante considerar a distinção entre política de estado e política de governo, em certa parte correspondentes aos dois primeiros modelos de análise, respectivamente. Sendo que não existe política externa que seja apenas política de estado ou política de governo, uma política externa onde predominem valores e atributos relativamente constantes ao longo do tempo institucionaliza-se e torna-se tendencialmente uma política de estado, isto é, resistente às mudanças na orientação política e/ou partidária dos governos, o que lhe garante o carácter de previsibilidade e granjeia credibilidade perante os outros estados no sistema internacional (isto é conseguido através da reiterada defesa de valores como os Direitos Humanos, a resolução pacífica de conflitos, a inviolabilidade da soberania, entre outros.). Por outro lado, uma política externa onde predominem valores definidos consoante o contexto político-social é essencialmente uma política de governo. Poderão inclusive existir

---

<sup>73</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 438-439.

<sup>74</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, *ob. cit.*, p. 30.

<sup>75</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 30.

sectores da política externa mais institucionalizados e permanentes ao longo do tempo do que outros onde os governos têm maior capacidade de manobra para promover mudanças políticas<sup>76</sup> - por exemplo, seria estranho que um governo português contestasse a integração europeia, embora os governos tenham uma certa margem de manobra no que diz respeito à opção de incrementar ou diminuir a intensidade das relações com diversos estados com os quais Portugal tradicional e historicamente não tem relações ou interacções significativas.

Independentemente dos modelos de análise e distinções teóricas no que concerne ao conceito de política externa, de uma forma mais concreta é de salientar ainda a síntese que Hugo de Melo Palma efectua a partir da contribuição de Calvet de Magalhães, no que diz respeito à diferenciação entre meios pacíficos e violentos ao serviço da política externa. Assim sendo “quanto aos instrumentos pacíficos de política externa, deve ser feita uma distinção entre contactos unilaterais, categoria que engloba actos como a propaganda, a espionagem, a intervenção económica e a intervenção política e contactos plurilaterais (ou negociação *lato sensu*), o que engloba a negociação directa, a diplomacia e a mediação. Como instrumentos violentos ao serviço da política externa dos estados podem ser considerados a dissuasão, a ameaça, a guerra económica, a pressão militar e, finalmente, a guerra. A característica de violência decorre não do uso efectivo da força, mas da simples possibilidade ou ameaça do seu emprego”<sup>77</sup>.

Para finalizar a operacionalização do conceito de política externa, importa concluir que é “a política externa que define o estado perante a comunidade internacional e que permite referenciar a comunidade politicamente organizada dos cidadãos, nas suas relações internacionais”. Mesmo numa realidade internacional cada vez mais complexa em que as relações assumem um carácter crescentemente transnacionalizado, em que actores diversificados manifestam os eventuais interesses de diferentes grupos de cidadãos de uma comunidade nacional, e mesmo num estado democrático em que as interdependências entre os diversos actores sociais permitem uma maior participação na formulação das políticas, a política externa “deverá constituir, por maioria de razão, a modalidade legitimada, por excelência, para veicular

---

<sup>76</sup> A este respeito não remetemos para qualquer referência bibliográfica na medida em que se constituem como ensinamentos tributários das aulas do Professor Carlos Lessa e da Professora Maria Izabel Valladão de Carvalho, de História das Relações Internacionais do Brasil e de Análise das Relações Internacionais do Brasil, respectivamente, leccionadas durante o 2.º semestre do ano de 2007 na Universidade de Brasília.

<sup>77</sup> Cfr. Hugo de Melo Palma, ob. cit., p.23.



a vontade nacional e permitir aos seus cidadãos uma participação activa e consequente na governação globalizada de um contexto ambiental tendencialmente poliarquizado. É essa política que, em última análise, confere ao estado representativo de uma comunidade de cidadãos, a imagem e a identidade próprias perante a comunidade internacional”<sup>78</sup>.

## 1.2. Diplomacia

Vimos já que a diplomacia se distingue da política externa por ser um instrumento ao serviço desta última. Na realidade, a diplomacia articula-se para servir os interesses do estado ao prosseguir os objectivos delineados na política externa sabendo que “*cada Estado identifica una única política y estrategia en funcion de sus intereses y su poder relativo en el sistema internacional. Interés nacional e interés del Estado son sinónimos y el diplomático, simultaneamente, representa este interés en el plano externo y actua para maximizarlo*”<sup>79</sup>.

É, no entanto, imperativo instrumentalizar e operacionalizar o conceito de diplomacia, tendo, antes de mais, noção de que “as três principais alternativas que se põem à política externa do estado são a renúncia, a diplomacia e o conflito”, pelo que “é a diplomacia que vai valorizar ou desvalorizar tudo o que se consegue no plano interno”<sup>80</sup>.

Para Adriano Moreira, a diplomacia é o “mais importante instrumento da política internacional”, definindo-a como uma “arte da negociação ou o conjunto de técnicas e processos de conduzir as relações entre os Estados”<sup>81</sup>, sendo ainda “talvez, e depois da guerra, o mais antigo capítulo autonomizado das relações internacionais”<sup>82</sup>. Calvet de Magalhães, por seu lado, tal como vimos na introdução, define-a 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”<sup>83</sup>, estando esta acepção implícita na consideração

---

<sup>78</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, “Reflexões sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa”, ob. cit., p. 19.

<sup>79</sup> Cfr. Maria Regina Soares de Lima, ob. cit., p. 30.

<sup>80</sup> Cfr. Políbio Valente de Almeida, ob. cit., p. 207.

<sup>81</sup> Cfr. Adriano Moreira, ob. cit., p. 75.

<sup>82</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 139.

<sup>83</sup> Cfr. José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, ob. cit., p. 92.

de Berridge de que “(d)iplomacy is the term given to the official channels of communication employed by the members of a system of states”<sup>84</sup>

No entanto, se a contribuição de Calvet de Magalhães satisfaz o plano teórico do conceito da *diplomacia pura*, é necessário notar que “é impossível, nesta situação, manter a distinção entre uma ‘diplomacia pura’ que pertenceria aos diplomatas, e os contactos directos entre dirigentes políticos. São realidades entre as quais não há fronteiras e nada permite definir onde acaba uma e começa outra (...) Na realidade tudo se passa como se, para além das categorias tradicionais de diplomatas, tivessem surgido novas categorias de agentes do Estado nas suas relações exteriores (...) Por outro lado, a distinção entre o que é político e o que é diplomático é também esbatida na parte que respeita à definição e orientação da política externa”<sup>85</sup>, ainda que, e apesar de tudo, não se tenha alterado a essência da diplomacia no que concerne às questões protocolares e os princípios da imunidade e da não ingerência<sup>86</sup>.

No que à própria evolução do conceito de diplomacia diz respeito, a distinção entre diplomacia antiga e moderna é de especial interesse, sendo a primeira eminentemente decorrente da emergência de um sistema de estados europeu em que a diplomacia era essencialmente secreta e “sobretudo política, elitista e reservada”, ao passo que a diplomacia moderna tem origem na abertura promovida por Woodrow Wilson em 1919 (precisamente por oposição à diplomacia secreta que originou a engrenagem que conduziu à I Guerra Mundial) e se afirma a partir de 1945, generalizando a diplomacia aberta e multilateral, dando especial relevo às opiniões públicas<sup>87</sup>.

Importa realçar, no seguimento do que considerámos no primeiro ponto deste capítulo como a crescente complexidade decorrente das mudanças a que assistimos na evolução do sistema internacional e atendendo ainda ao conceito de diplomacia moderna, que a diplomacia comporta na actualidade, mais do que o método tradicional de condução de relações bilaterais e pontualmente multilaterais (Vestefália ou Viena),

---

<sup>84</sup> Cfr. G. R. Berridge, Maurice Keens-Soper, and T. G. Otte (Ed.), *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, New York, Palgrave, 2001, p.1 *apud* Hugo de Melo Palma, ob.cit., p. 24.

<sup>85</sup> Cfr. F. Santa Clara Gomes, “ A Política Externa e a Diplomacia numa Estratégia Nacional”, in *Nação e Defesa*, nº 56, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Out-Nov., 1990, p. 72-73 *apud* Victor Marques dos Santos, *Apontamentos das Lições de Teoria das Relações Internacionais*, ob. cit., p. 152.

<sup>86</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, *Apontamentos das Lições de Teoria das Relações Internacionais*, ob. cit., p. 152.

<sup>87</sup> Cfr. Hugo de Melo Palma, ob. cit., p. 26

uma verdadeira institucionalização das práticas diplomáticas multilaterais<sup>88</sup>, assistindo-se a “uma progressiva multiplicação, quantitativa e qualitativa, dos centros internacionais de diálogo, cooperação, e de decisão, e das relações entre esses centros”<sup>89</sup> que obriga à requalificação do conceito de diplomacia atendendo à multiplicidade dos diversos tipos de actores presentes no sistema internacional.

Tendo em consideração a evolução a que se assistiu, é de salientar a síntese que Hugo de Melo Palma realiza a partir da contribuição de Maria Regina de Mongiardim: “a diplomacia do actual mundo globalizado não concorre apenas para a realização da razão do estado ou do príncipe ou cabe-lhe somente a condução de negociações da guerra e da paz. Ao evoluir simultaneamente com a multiplicação dos relacionamentos internacionais, a diplomacia de hoje reveste-se de diferentes modalidades de organização e de método, ao mesmo tempo que adquire novos conteúdos e dimensões, sendo por isso conjuntamente política, económica, cultural, científica e pública, pela necessidade de incluir as diversas temáticas constantes da política externa dos estados e as variadas matérias abrangidas por organizações internacionais especializadas”<sup>90</sup>.

De um ponto de vista da aplicação prática da diplomacia, é ainda essencial, para finalizar a abordagem conceptual, salientar as funções diplomáticas que a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas estabelece no seu artigo 3.<sup>91</sup>:

- a) “Representar o Estado acreditante perante o Estado acreditador;
- b) Proteger no Estado acreditador os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites estabelecidos pelo direito internacional;
- c) Negociar com o Governo do Estado acreditador;
- d) Inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditador e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante;
- e) Promover relações amistosas e desenvolver as relações económicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditador”.

---

<sup>88</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 25.

<sup>89</sup> Cfr. Adriano Moreira, ob. cit., p. 58.

<sup>90</sup> Cfr. Hugo de Melo Palma, ob. cit., p. 26.

<sup>91</sup> Cfr. *Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas*. Disponível em <http://www.stcde.pt/sj/convienna-d.htm>. Consultado em 30/06/09.

## 2. Política Externa Portuguesa

*Quem fundou o reino de Portugal, no sentido da independência, foi Dom Afonso Henriques. E o que fez ele para ser independente? Pediu o apoio do Papa e até se declarou feudatário do Papa, o que não significa soberania absoluta. Em 1385, o que fez Dom João I? Fez uma aliança com Inglaterra. Isto, porque Portugal precisou sempre de um apoio externo.*

Adriano Moreira

A epígrafe que principia este capítulo vem no sentido daquilo que José Adelino Maltez considera como uma das características permanentes da PEP, a gestão de dependências<sup>92</sup>. Portugal, um dos Estados-nação mais antigos na Europa, desde a sua formação e aquisição formal e material da sua soberania sempre se viu confrontado por circunstâncias geopolíticas adversas que o levaram a procurar gerir as suas dependências e a procurar apoios externos. A consequência lógica desta situação reflecte-se na consideração de José Medeiros Ferreira de que “numa hierarquia formal de condicionantes, a política externa portuguesa esteja mais dependente do sistema internacional do que das características do regime político interno” ou seja, “as condicionantes da política internacional são geralmente mais imperativas para a política externa do Estado português do que as promovidas pela política interna”<sup>93</sup>.

Sabendo que a política externa deve ser formulada com base nos objectivos do Governo, que define o que é o interesse nacional, importa que exista um Conceito Estratégico Nacional (CEN) bem definido e que a política externa esteja em harmonia com este. No entanto, a exacerbada influência de variáveis externas no cálculo político interno e na formulação da PEP ao longo da história, obrigou a que, segundo Adriano Moreira, o CEN “fosse uma espécie de interesse permanente de conteúdo variável”<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. José Adelino Maltez, *Curso de Relações Internacionais*, ob. cit., p. 23.

<sup>93</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, *Cinco Regimes na Política Internacional*, Lisboa, Editorial Presença, 2006, p. 9.

<sup>94</sup> Cfr. Inês de Carvalho Narciso, *A Relação entre Conceito Estratégico Nacional e Política Externa*, Lisboa, ISCSP, Rel. de Estágio, 2008, pp 61-64. Remetemos para a entrevista que o Professor Adriano Moreira concedeu à autora, sendo de salientar a importância da reflexão desenvolvida por esta.

A PEP, decorrente da definição do CEN e do interesse nacional, contém, no entanto, condicionantes estruturais históricas que de alguma forma dão corpo às continuidades verificadas mesmo quando se deram rupturas no regime político do país – é de assinalar que no século XX o país foi palco de 5 diferentes regimes – que, naturalmente, levaram a uma redefinição do interesse nacional, expressão que “não significa imobilismo das percepções, quer apenas exprimir a referência valorativa permanente”<sup>95</sup>.

Importa, portanto, realçar as condicionantes históricas e geopolíticas que determinaram e determinam os vectores estruturais da PEP, sabendo já que esta é extremamente influenciada pelo sistema internacional bem como pelas rupturas entre os diversos regimes políticos.

Assim sendo, a PEP foi desde sempre condicionada por três factores decorrentes da inserção geográfica do país: a fronteira com Espanha, que sempre representou uma ameaça à independência e soberania de Portugal; o acesso ao Atlântico, que não só permitiu minorar a ameaça espanhola como também garantir importantes recursos, especialmente a partir do momento em que embarcámos na aventura dos Descobrimentos; e, por último, o facto de estarmos inseridos na Europa.

A ameaça da vizinha Espanha e o reduzido espaço vital de que Portugal dispunha na Europa impulsionou o país a procurar aumentá-lo, como via de garantir a soberania e autonomia. Da conjugação destas circunstâncias resultou a expansão marítima, obedecendo a regras de procura de novos territórios, população e recursos económicos, com o objectivo de congregar maior poder.

Na realidade, desde D. Afonso Henriques que havia a “convicção de que a estreiteza do *hinterland* português tornava sempre vulnerável a nossa integridade territorial, pela necessária limitação de manobra das forças militares empenhadas na defesa das fronteiras”<sup>96</sup>. Premonitórios ou simplesmente previdentes do ponto de vista estratégico, de acordo com Pedro Soares Martínez, “dir-se-ia que os nossos primeiros reis se aperceberam de que se avizinhava um movimento no sentido do alargamento das unidades estaduais. E porque não queriam ser ultrapassados por tal movimento,

---

<sup>95</sup> Cfr. Adriano Moreira, “O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo” in *Visões de Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005, p.13.

<sup>96</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, *História Diplomática de Portugal*, s.l., Editorial Verbo, 1986, pp. 550-551.

projectavam já a expansão ultramarina, como continuidade da Reconquista Cristã. Assim se explica o extraordinário desenvolvimento da marinha desde os primeiros reinados, que nem a guerra na Península nem o comércio parece justificarem; mas sim a expectativa de uma mudança do teatro de operações militares para a margem sul do Mediterrâneo”<sup>97</sup>.

O que se verificou foi que “em muitos dos longos anos da Monarquia portuguesa, o país viveu em regime de cadeia de comando, com o Rei no topo da hierarquia militar e naval, e o povo em armas ou para a independência, ou para lançar o Reino a longe pela navegação e consolidação das conquistas”<sup>98</sup>. Note-se, no entanto, com todas as circunstâncias e factores adversos que condicionaram Portugal à situação de país exógeno, conseguiu-se garantir uma “viabilidade de séculos, superando acidentes graves do percurso”, o que “teve apoio na excelência da sua diplomacia, talvez comparável à do Vaticano”<sup>99</sup>.

Com efeito, no delicado jogo de equilíbrios no sistema internacional, como forma de assegurar a viabilidade do país quase parece lógico e natural o surgimento de uma aliança diplomática com a Inglaterra, que “começou por oferecer o maior relevo para ambos os países coligados”<sup>100</sup>. “A construção da aliança entre Portugal (...) e a Inglaterra (...) surgida numa conjuntura europeia de Guerra dos 100 Anos, de que as guerras fernandinas constituiriam o prolongamento ibérico, consolidar-se-ia, a prazo, como aliança estratégica entre duas potências sofrendo do mesmo complexo de insularidade face ao vizinho continental. Para Inglaterra significava o fortalecimento face ao bloco continental franco-castelhano; para Portugal, a reserva defensiva face ao muro de Castela tornado unidade política concentrada, a Espanha, integrada na Monarquia Católica (i.e., universal) dos Habsburgos”<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 551.

<sup>98</sup> Cfr. Adriano Moreira, “A Diplomacia Portuguesa” in *Negócios Estrangeiros*, Julho de 2007, n.º 11.2, p. 16.

<sup>99</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>100</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., pp. 551-552.

<sup>101</sup> Cfr. Fernando Amorim, “Antecedentes remotos da política externa portuguesa”, in *Janus* 2002. Disponível em [http://www.janusonline.pt/2002/2002\\_3\\_1\\_1.html](http://www.janusonline.pt/2002/2002_3_1_1.html). Consultado em 20/08/09.

Embora a aliança britânica tenha ficado adormecida durante muitos anos, no contexto da expansão marítima a aliança tornou-se um “instrumento de defesa do nosso Ultramar”, achando-se “sempre presente na política externa portuguesa”<sup>102</sup>.

A expansão marítima efectuou-se em quatro grandes ciclos em que “o *pequeno-grande* povo português que, nos fins da Idade Média, se lançou, com *pragmatismo*, na aventura dos descobrimentos, da expansão e do diálogo de culturas, não só deu *novos mundos ao mundo*, desenhando o mapa da terra como planeta unidimensional, como também semeou o diálogo universal do abraço *armilar*, essa circum-navegação pelo *ius communicationis* que redescobriu o homem como *animal de trocas*, tanto de bens económicos como de bens espirituais”. Um dos vectores desta expansão foi a “tentativa de criação de sucessivos espaços políticos sujeitos ao domínio do aparelho de poder português”<sup>103</sup>.

Para além das condicionantes geográficas e estratégicas que levaram à expansão portuguesa, esta tem na sua origem a busca por “uma nova fonte de negócios, de procura da fortuna rápida a conseguir pelos lucros da promissora actividade de comércio de cereais, do açúcar e dos escravos”, em larga escala como consequência da “crise da economia feudal portuguesa, que se faz sentir sobretudo a partir do início do século XIV”<sup>104</sup>.

António de Sousa Lara sistematiza os quatro ciclos da expansão portuguesa, nomeadamente: “a expansão para o Norte de África; a navegação, a conquista e o comércio da Índia («o Primeiro Império»); a conquista e a exploração do Brasil («O Segundo Império»); e, por último, a colonização africana («O Terceiro Império»)”<sup>105</sup>.

Destaque-se em particular um extraordinário momento da História de Portugal e da Europa, o período das Invasões Napoleónicas, que directa ou indirectamente acabariam por provocar novamente mudanças no regime político interno português, terminando o terceiro ciclo de expansão e impulsionando no sentido da colonização africana. “Napoleão, embora perdendo, revolucionou o país, como revolucionara a

---

<sup>102</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., p. 552.

<sup>103</sup> Cfr. José Adelino Maltez, “Pelo Atlântico, A Caminho do Sul”, in Francisco Knopfli, coord., *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal – Visões Comparadas*, Lisboa, ISCSP, 2004, p. 37.

<sup>104</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Imperialismo, Descolonização, Subversão e Dependência*, Lisboa, ISCSP, 2002, p. 26.

<sup>105</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Colonização Moderna e Descolonização*, Lisboa, ISCSP, 2000, pp. 61-62.

Europa. A invasão e a guerra, por assim dizer, «provocaram» o «liberalismo» em Portugal. Um produto exógeno, que não podia ser aceite pacificamente”<sup>106</sup>.

As Invasões Napoleónicas conduziram à saída da corte para o Brasil e à consequente transferência da capital do Reino para o Rio de Janeiro, acção cuja concretização não teria sido possível sem o auxílio dos britânicos ao levarem a “família real para a grande colónia da América, conforme plano já remoto que esteve para ser posto em execução ao tempo da Guerra dos Sete Anos”<sup>107</sup>, e com a permanência da corte e do governo no Rio, mesmo após a derrota das tropas francesas, o país “ficou reduzido a uma completa dependência, explorado e geralmente ignorado”<sup>108</sup>, até porque os ingleses continuaram à frente dos destinos do país e do exército. Este apoio viria acentuar a dependência externa resultante da aliança luso-britânica, passando a ser do maior interesse para a Inglaterra, que ao longo do século XIX teve em Portugal uma espécie de semi-protectorado.

Mesmo após o regresso do rei D. João VI a Portugal, os principais problemas, ou seja, a falência do estado e o estatuto do Brasil, permaneceram. “Quanto ao Brasil, o problema não tinha solução, o Brasil queria ser independente. Portugal queria um novo pacto colonial. Mas, como Álvaro Povoas, futuro general de D. Miguel, explicou às Cortes, Portugal, de um exército de 20 000 homens, só tinha 12 000 em condições de combater. Para não falar da esquadra, diminuída e arruinada. Não existia maneira de submeter o Brasil pela força e, sendo assim, com retórica ou sem ela, a Portugal não ficava mais do que a resignação”<sup>109</sup>.

“Com a independência do Brasil o império remanescente deixa, imediatamente, de fazer grande sentido. Aliás, Portugal a breve trecho fica mais empenhado num processo de guerra civil, do que numa concertada acção imperial”<sup>110</sup>. Restava apenas virar-se novamente para o exterior, com a aliança luso-britânica permanecendo como vector essencial da política externa, realinhando-se as prioridades em termos de expansão com o objectivo de colonizar as possessões em África.

---

<sup>106</sup> Cfr. Vasco Pulido Valente, *Portugal – Ensaio de História e de Política*, Lisboa, Alêtheia Editores, 2009, p. 12.

<sup>107</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., p. 552.

<sup>108</sup> Cfr. Vasco Pulido Valente, ob. cit., p. 13.

<sup>109</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>110</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Colonização Moderna e Descolonização*, ob. cit., pp. 98-99.



“As vitórias prussianas de 1866 e de 1871 e a partilha de África parece terem levado a admitir que, através de uma reconversão europeia, Portugal pudesse afastar-se do semi-protectorado inglês. A tentativa situa-se, ou culmina, no reinado de D. Carlos. Mas a morte deste rei, a proclamação da República e a I Guerra Mundial não permitiriam dar continuidade a tal tentativa”<sup>111</sup>. Esta dinâmica relacional estaria na origem de uma nova mudança do regime. Destaque-se a aproximação do Partido Republicano Português à Inglaterra ao longo dos meses que antecedem a proclamação da República, em especial a chamada “missão ao estrangeiro” de diversos republicanos. Isto apesar de ser bastante relevante para compreender a dinâmica interna que levaria aos acontecimentos de 5 de Outubro de 1910 a questão do Mapa Cor-de-Rosa e a Nota Britânica que ficou conhecida por Ultimatum Inglês – “responsável maior pela queda de prestígio da monarquia e concomitante ascensão da causa republicana”<sup>112</sup> –, que originaria fortes reacções de diverso cariz por parte do Partido Republicano Português. Destas, é de salientar a intervenção de Manuel de Arriaga a 23 de Junho de 1890 na Câmara dos Deputados, que em sete pontos definiu o que seriam as linhas de política externa que conformariam o pensamento do PRP nesse campo, de onde se destaca a ideia de contrariar a tradicional aliança luso-britânica e procurar um sistema de alianças diversificado<sup>113</sup>. Porém, seria precisamente o contrário do que viria a ser adoptado enquanto linhas directoras da política externa portuguesa durante a I República, até porque a I Guerra Mundial voltaria a colocar em relevo a dependência da PEP em relação à Inglaterra<sup>114</sup>.

A verdade é que, mais uma vez, as mudanças políticas internas foram induzidas por factores exógenos, destacando-se como factores essenciais da queda da monarquia, segundo Victor Marques dos Santos, “a crise financeira, que adquiria expressão no endividamento externo crescente de Portugal em relação à Europa e que, entre outras consequências, fragilizava a posição negocial portuguesa em relação às problemáticas africanas; a variação temporal e circunstancial do significado relativo e do valor ponderado atribuídos ao enquadramento político-diplomático da Aliança Luso-Britânica pelas potências signatárias; a instabilidade político-social interna portuguesa, traduzida na descredibilização tendencial do regime monárquico, culminando na revolução

---

<sup>111</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., p. 553.

<sup>112</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Imperialismo, Descolonização, Subversão e Dependência*, ob. cit., p. 34.

<sup>113</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., pp. 29-30.

<sup>114</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., p. 553.

republicana; o afastamento progressivo e a inerente perda gradual da relevância de Portugal em termos de capacidade de exercício consequente de influência nos contextos decisoriais onde se debatiam as problemáticas relativas às grandes questões centro-europeias; e, finalmente, a importância adquirida pelas vastas áreas coloniais africanas de Portugal, para a concretização dos projectos colonizadores das outras potências europeias, em contraste com as reduzidas capacidades materiais e humanas do país, perante as exigências de conversão do princípio dos direitos históricos sobre os territórios reivindicados, em acções consequentes de ocupação efectiva<sup>115</sup>.

No entanto, ao contrário do que pensariam os republicanos à altura do Ultimatum, durante a I República o país continuou sob a tutela da Inglaterra, viu as suas possessões coloniais cobiçadas e ameaçada a própria soberania na Península Ibérica. Com o advento da I Guerra Mundial, os republicanos decidem entrar na Guerra com o objectivo de afirmar definitivamente o país no concerto das nações, convencidos de que este conflito seria de curta duração, visando essencialmente defender os territórios coloniais<sup>116</sup>.

Mas ainda no período de vigência da monarquia, importa realçar a introdução do conceito de «facilidades» na PEP<sup>117</sup>, elaborado por D. Carlos e Eduardo VII em 1903<sup>118</sup>, no seguimento da guerra anglo-bóer, mais tarde introduzido no contexto do relacionamento entre Portugal e os EUA, após o declínio do Império Britânico, acabando por se tornar um dos principais conceitos da PEP ao longo do século XX.

A 22 de Junho de 1897 o Império Britânico celebrava o sexagésimo aniversário da ascensão da Rainha Vitória ao trono. O jubileu foi assinalado com um feriado celebrado por cerca de quatrocentos milhões de pessoas em todo o mundo. O famoso historiador Arnold Toynbee, então com apenas 8 anos, julgou até que a Inglaterra estaria no cimo do mundo e que aí ficaria para sempre<sup>119</sup>. A História, no entanto, viria a defraudar estas expectativas. Para Fareed Zakaria, o início do declínio da posição britânica seria assinalado apenas dois anos depois do jubileu, com a entrada na Guerra dos Bóeres. Embora em 1902 os Bóeres se tenham rendido, a Inglaterra, de certa forma, perdeu a

---

<sup>115</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, *A Questão Africana e as Relações Luso-Britânicas. 1884 – 1914*, Lisboa ISCS, 2007, p. 14.

<sup>116</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., pp. 39-40.

<sup>117</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 25-28.

<sup>118</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 26

<sup>119</sup> Cfr. Fareed Zakaria, *O Mundo Pós-Americano*, Lisboa, Gradiva, 2008, pp. 161-162.

guerra. “Sacrificou 45 mil homens, gastou quinhentos milhões de libras, forçou o seu exército até ao ponto de ruptura e veio a descobrir-se uma enorme incompetência e corrupção no seu esforço de guerra. Além disso, as suas táticas de guerra brutais afectaram o seu prestígio no resto mundo. No plano interno, tudo isto criou ou revelou profundas divisões em relação ao papel global da Grã-Bretanha. No estrangeiro, quase todas as outras grandes potências – a França, a Alemanha, os Estados Unidos – se opuseram às acções de Londres”<sup>120</sup>.

Entretanto, os EUA estavam em plena ascensão. A I e II Guerras Mundiais seriam decisivas para consolidar a posição norte-americana e o fim do estatuto de superpotência da Inglaterra. Se, por um lado, a aliança luso-britânica se consolidou ao longo de séculos como um vector da PEP, por outro, este reajustamento hegemónico provocaria um deslocamento do eixo da aliança de Portugal com a potência marítima de Londres para Washington.

O conceito de «facilidades» contribuiu para esta dinâmica. Antes da sua institucionalização, “Portugal prestava «auxílio» aos países aliados ou regulamentava o comportamento por decretos de neutralidade”<sup>121</sup>. As «facilidades» compreendiam manter à disposição do Almirantado britânico depósitos de carvão nos principais portos atlânticos, simultaneamente sonogando-os aos navios alemães. Portugal entendeu o conceito num sentido restrito, mas Londres tratou de o estender para abranger o “fornecimento de óleos, combustíveis e bens alimentares”<sup>122</sup>.

Em plena Guerra Mundial, em Fevereiro de 1917, os britânicos informavam Lisboa que providenciariam unilateralmente a defesa dos portos nas ilhas portuguesas. Introduzidos na equação pela Inglaterra, também os EUA viriam a pedir «facilidades» nas ilhas, em virtude da sua entrada na contenda, visando impedir os ataques de submarinos alemães à marinha mercante e manter a liberdade de navegação. “A chegada à ilha de São Miguel de cinco *destroyers* norte-americanos, em 25 de Julho de 1917, veio revolucionar os termos das relações anglo-americanas no patrulhamento daquela zona do Atlântico Norte”<sup>123</sup>, assistindo-se a partir daí “ao estabelecimento de

---

<sup>120</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 165.

<sup>121</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, *ob. cit.*, p. 26.

<sup>122</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 26.

<sup>123</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 26.

um triângulo diplomático entre Lisboa, Londres e Washington que servirá de inspiração para futuras negociações sobre «facilidades» nos Açores, já na II Guerra Mundial”<sup>124</sup>.

Durante a I Guerra Mundial, as «facilidades» compreenderiam não só o fornecimento de carvão e abastecimentos, mas também o fornecimento de dados meteorológicos, reparações nos navios aliados, cedência aos britânicos do controlo dos cabos submarinos alemães que amarravam na Horta, permissão para Inglaterra estabelecer uma estação de telegrafia sem fios em São Miguel e, por último, a autorização para o estabelecimento de uma base naval norte-americana em Ponta Delgada<sup>125</sup>.

É pertinente realçar este “primeiro grande contacto com os EUA em relação aos Açores”<sup>126</sup>. Os EUA viriam a tornar-se centrais na PEP no que concerne à já referida aliança com a potência marítima. A dinâmica verificada com o triângulo diplomático estabelecido entre Lisboa, Londres e Washington serviria posteriormente a PEP no regime do Estado Novo. De facto, segundo José Medeiros Ferreira, “a procura de uma aliança bilateral entre Portugal e os EUA esteve presente em vários momentos da história dos dois Estados mas nunca se efectivou em pleno. Desde os republicanos portugueses que olhavam para Washington com particular esperança desde 1890 (...) até à Conferência de Paz em Paris em 1919 ou ao fim da II Guerra Mundial, sempre esse plano bilateral se revelou intermitente”<sup>127</sup>.

No pós I Guerra Mundial, Portugal participou na Conferência de Paz de Paris procurando essencialmente ver ressarcidas as suas despesas advindas da participação na guerra, por meio das reparações e indemnizações que a Alemanha deveria pagar. Procurou-se ainda obter o perdão da dívida, enquanto de um ponto de vista mais simbólico e relacionado com o prestígio, havia ainda o objectivo de afirmar a representatividade de Portugal na arena internacional através da participação na Sociedade das Nações (SDN)<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 27.

<sup>125</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 27-28.

<sup>126</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 40.

<sup>127</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, “Portugal e os Estados Unidos nas duas Guerras Mundiais: a procura do plano bilateral”, in Luís Nuno Rodrigues, coord., *Regimes e Impérios: As Relações Luso-Americanas no Século XX*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2006, pp. 15-43.

<sup>128</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, *Cinco Regimes na Política Internacional*, ob cit., p. 43.

Porém, nem tudo se passou como os republicanos e, especialmente, Afonso Costa, que chefiou a delegação portuguesa à Conferência de Paz, imaginaram. “A Portugal, como a muitos outros países, o Tratado de Versalhes não pareceu compensatório do esforço de guerra desenvolvido”<sup>129</sup>. Inicialmente fixou-se o montante de 49,5 milhões de libras, que caberia a Portugal receber da Alemanha. Este valor representava exactamente o dobro da dívida contraída junto do Banco de Inglaterra, pelo que se tentou ligar o pagamento da dívida perante a Inglaterra ao pagamento das reparações por parte da Alemanha. Os ingleses recusaram-se a tal, e as reparações alemãs pagas por meio de mercadorias, criavam dificuldades no apuramento dos valores precisos. Por outro lado, os alemães desenvolveram “todos os esforços para evitar os pagamentos reclamados, entre os quais por Portugal”<sup>130</sup>.

Um longo diferendo opôs Portugal à Alemanha, enquanto iam sendo estabelecidos os planos Dawes (1924) e Young (1929), que a diplomacia portuguesa tentava também aproveitar, de alguma forma, para obter reparações e indemnizações financeiras. Portugal pretendia resolver a questão recorrendo à arbitragem internacional, enquanto os alemães preferiam um acordo amigável, por via diplomática. Este diferendo prolonga-se após o Golpe de Estado de 28 de Maio de 1926 que instituiu a Ditadura Militar em Portugal, chegando mesmo a substituir-se o Árbitro Único por um Tribunal Arbitral<sup>131</sup>.

Durante todo este processo, a Inglaterra continuou a pressionar Portugal para efectuar o pagamento da dívida. Em Dezembro de 1926 os dois países assinaram um acordo, mediante o qual os britânicos perdoavam 3 milhões de libras (dos juros de mora), e aceitavam receber 24 milhões em prestações semestrais até 1988<sup>132</sup>. No fim de tudo, Portugal recebeu da Alemanha unicamente cerca de 5 milhões de libras, tendo pago apenas 1 milhão a Londres, em virtude da entrada em efeito da Moratória Hoover, proposta em 1931 pelo Presidente dos EUA, Hebert Hoover<sup>133</sup>.

Contudo, mais uma vez se viria a verificar a mudança de regime político interno induzida não só por causas endógenas, mas também por variáveis externas. As

---

<sup>129</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., p. 553.

<sup>130</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 45.

<sup>131</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 45-46.

<sup>132</sup> Cfr. Nuno Valério, *O Escudo – A Unidade Monetária Portuguesa 1911-2001*, Lisboa, Banco de Portugal, s.d., p. 120 *apud* José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 46.

<sup>133</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 47.

dificuldades financeiras da I República, em especial após a I Guerra Mundial, essencialmente decorrentes da forma como foi conduzido o processo de execução das reparações e indemnizações, que frustrou as expectativas dos que viram na entrada de Portugal no conflito uma forma de assegurar o futuro desenvolvimento económico, acabariam por contribuir para as circunstâncias que levariam ao golpe de 1926<sup>134</sup>.

A Ditadura Militar vai prosseguir os desígnios da herança republicana em matéria de política externa, pretendendo legitimar-se através da sua inserção e aceitação no seio da SDN, tentando avalizar um empréstimo junto desta, e, como já vimos, continuando a mesma política de recurso às vias judiciais no que concerne às reparações de guerra por parte da Alemanha. É de realçar em particular o objectivo que já vinha sendo tentado desde 1920, efectivamente alcançado em Agosto de 1931: a eleição de Portugal para membro não permanente do Conselho Executivo da SDN<sup>135</sup>.

Desde 1926, a política externa da Ditadura Militar vai centrar-se na operação que visava avalizar junto da SDN um empréstimo financeiro, procurando compensar a falta de apoio que Versalhes e as reparações de guerra deveriam ter garantido. Esta operação foi essencialmente protagonizada por Sinel de Cordes e Ivens Ferraz, Ministros das Finanças, colocando-se em relevo a ausência de directivas por parte do MNE a este respeito<sup>136</sup>.

Após uma breve passagem pelo governo, logo a seguir ao 28 de Maio, como Ministro das Finanças, Salazar não se imiscuiu de tecer duras críticas a esta operação, que fracassaria e levaria à substituição de Sinel de Cordes e Ivens Ferraz pelo próprio Salazar, em Abril de 1928<sup>137</sup>. Até ao final de 1929, Salazar vai sanear as finanças públicas, reequilibrando o orçamento de estado, que assim se vai manter até 1968<sup>138</sup>.

As questões financeiras estariam no centro da agenda das relações internacionais de Portugal pelo menos até 1931, quando se abandona o padrão-ouro, substituído pela ligação do escudo à libra esterlina<sup>139</sup>. A aliança com a Inglaterra era patente até no campo monetário, com as questões financeiras a dominarem a PEP, em plena Grande

---

<sup>134</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 47.

<sup>135</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 48-49.

<sup>136</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 51.

<sup>137</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 52-54.

<sup>138</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, *António de Oliveira Salazar – O outro retrato*, 6.ª edição, Lisboa, A Esfera dos Livros, 2008, p. 74.

<sup>139</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, *ob. cit.*, p. 56.

Depressão, no seguimento do *crash* da Bolsa de Nova Iorque, isto apesar da continuada tentativa de diversificação das relações internacionais de Portugal, que vinha desde a I República e se manteve com a Ditadura Militar.<sup>140</sup>

Após a institucionalização do Estado Novo, em 1933, com a consequente ascensão de Salazar à Presidência do Conselho de Ministros, só com o advento da Guerra Civil Espanhola é que se vai assistir a uma maior predilecção de Salazar pela política externa. Vai inclusive acumular a pasta dos Negócios Estrangeiros entre os conturbados anos de 1936 e 1947<sup>141</sup>, o que contribuiria para colocar a política externa em relevo, no centro das preocupações de Salazar, e assim continuaria após II Guerra Mundial. De facto, segundo Marcello Mathias, “havia, na altura, uma grande interpenetração entre a acção diplomática e a acção do Ministério dos Negócios Estrangeiros” tendo a política externa dado “à diplomacia um lugar primordial na vida portuguesa”<sup>142</sup>.

A Guerra Civil Espanhola e a II Guerra Mundial obrigaram a uma intensa actividade diplomática, confundindo-se esta com a acção política, tal era a o nível de integração entre ambas. Durante este período, os objectivos fundamentais da PEP prenderam-se com a defesa do “estatuto de neutralidade, assegurar a inviolabilidade do território português bem como a preservação da integridade das nossas fronteiras”<sup>143</sup>.

Salazar apercebe-se da crise que se avizinha na Europa logo a partir de 1933. A ascensão do fascismo na Itália de Mussolini e do nazismo na Alemanha de Hitler, alteram o equilíbrio concertado em Versalhes, colocando ainda em causa a SDN, cuja falência se torna iminente. “Por outro lado, a irradiação ideológica da Rússia Soviética, a *Frente Popular* na França, a agitação na Espanha, criam focos de tensão que perturbam a atmosfera geral”<sup>144</sup>.

No contexto da Guerra Civil Espanhola, Salazar poderia ter optado por não intervir no conflito, deixando as duas facções ideológicas baterem-se até à exaustão, levando à eventual destruição da Espanha Unida. Mas, segundo Jaime Nogueira Pinto,

---

<sup>140</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 56-58.

<sup>141</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 60.

<sup>142</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, *Salazar visto pelos seus próximos*, 4.ª edição, Lisboa, Bertrand Editora, 2007, p. 177.

<sup>143</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 177.

<sup>144</sup> Cfr. Franco Nogueira, *O Estado Novo*, Porto, Civilização Editora, 2000, p. 150.

“este maquiavelismo extremo não está nem nas convicções nem no modo de agir do Chefe do Governo Português”<sup>145</sup>.

Este conflito fez ressurgir uma clara ameaça em relação à independência de Portugal, proveniente do vizinho ibérico, um dos vectores históricos da PEP, como assinalámos no início deste capítulo. Era um duplo perigo o que vinha de Espanha, ligado às “duas tradições, ambas anexionistas e iberistas: o imperialismo castelhano direitista e militarista e, pior ainda, o federalismo ibérico esquerdista e progressista”<sup>146</sup>. Se Franco havia no passado delineado planos de invasão e conquista rápida de Portugal, quando no Estado-Maior, tal já não lhe passava pela cabeça em virtude do risco que ameaçava a sua causa. Por outro lado, Salazar considera que o perigo vinha da Frente Popular, “já porque são ou vão ser bem depressa dominados pelos comunistas, já porque são iberistas, já porque os opositores portugueses, dos republicanos mações a Cunhal, estão já em Espanha a conspirar contra o governo de Lisboa, quando não a darem uma ajudinha aos camaradas locais. Como faz Cunhal”<sup>147</sup>.

Era evidente a ameaça para a independência nacional que adviria de uma eventual vitória das esquerdas em Espanha. Salazar não hesitou muito. “Toma uma decisão de fundo que faz executar pelos diversos Ministérios e Departamentos – do Ministério dos Negócios Estrangeiros às Forças Armadas e às Polícias. Eram grandes os receios de uma subversão por infiltração a partir de Espanha, apesar de os nacionalistas ocuparem a maior parte da fronteira confinante com Portugal, quase desde o princípio”<sup>148</sup>.

Salazar vai apoiar discretamente Franco, quer logística quer diplomaticamente, através dos grandes empresários portugueses<sup>149</sup>, favorecendo a mobilização de voluntários e concedendo produtos derivados de petróleo<sup>150</sup>. Vai actuar recorrendo a uma “terceira via, entre o apoio de Berlim e Roma e a não-intervenção britânica”<sup>151</sup>. Esta terceira via, fruto de um cálculo tão preciso quanto delicado, foi inclusive alvo de teorização por Salazar, num discurso na Assembleia Nacional, em 28 de Abril de 1938. O que este procurou foi “equilibrar a aliança e a solidariedade com a Espanha franquista («apoiar e servir os interesses do campo nacional em luta contra a República») e ao

---

<sup>145</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, *António de Oliveira Salazar – O outro retrato*, ob. cit., p. 119.

<sup>146</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 119.

<sup>147</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 120.

<sup>148</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 120.

<sup>149</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 122.

<sup>150</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, *Cinco Regimes na Política Internacional*, ob. cit., p. 62.

<sup>151</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, ob. cit., p. 125.



mesmo tempo defender a independência nacional («preservar os dois Estados Ibéricos como vertente autónoma»), garantir a própria continuidade («assegurar a sobrevivência do regime»), e manter a aliança com a Grã-Bretanha («associada da política externa do Atlântico»)<sup>152</sup>.

Esta terceira via realista constitui-se como uma síntese dos grandes vectores e condicionantes geopolíticas da PEP. Note-se, em particular, quanto à aliança luso-britânica, a atitude inglesa de tentar que Portugal se pautasse pela não-intervenção no conflito. Na verdade, a ideia é inicialmente francesa. Os franceses propõem “às potências a adopção de uma definição comum de neutralidade e, por via desta, a adopção de medidas comuns e de não-intervenção”<sup>153</sup>. A Inglaterra anuiu e esta torna-se uma política anglo-francesa. Britânicos e franceses efectuam diversas diligências junto de Lisboa, procurando a anuência de Portugal, que se mostrou reticente e colocou sempre algumas reservas. Para Soares Martínez, há nesta época um “retraimento em relação ao domínio da Inglaterra na política externa portuguesa. Sem prejuízo da aliança, tal domínio desaparece, em 1935 ou 1936, pelas posições independentes então assumidas por Portugal na SDN e no Comité de Não Intervenção em Espanha”<sup>154</sup>.

António Marques Bessa sintetiza este momento da PEP considerando que Salazar promoveu “um cuidadoso afastamento da guerra da Espanha (1936-1938), calculado em termos de auxiliar os nacionalistas e travar os bolchevistas, ganhando a montante um governo não hostil e provavelmente compreensivo para com as necessidades de Lisboa e da sua política externa no presente e no futuro. Aqui teve um êxito completo visto que Franco ganhou a guerra civil e entendeu-se sempre muito bem com Lisboa”<sup>155</sup>.

Logo após o fim do conflito, Salazar e Franco celebraram o Pacto Peninsular (para os salazaristas) ou Pacto Ibérico (para os franquistas), materializado no Tratado Luso-Espanhol de amizade e não-agressão. Madrid e Lisboa solidarizavam-se estipulando que nenhum dos países entraria em qualquer pacto ou aliança contra o outro, e que no caso de qualquer das partes contratar um pacto ou tratado de aliança com terceiros estados os compromissos definidos no Pacto Ibérico seriam sempre ressalvados. Na prática este

---

<sup>152</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 125.

<sup>153</sup> Cfr. Franco Nogueira, *ob. cit.*, p. 153.

<sup>154</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, *ob. cit.*, p. 553.

<sup>155</sup> Cfr. António Marques Bessa, “Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos”, in Francisco Knopfli, coord., *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal – Visões Comparadas*, Lisboa, ISCSP, 2004, p. 54.

Pacto terá uma importância estratégica crucial, anulando a Península como eventual teatro de operações militares durante o conflito que então se avizinhava. Logo no primeiro dia do conflito, aquando da invasão da Polónia pelas forças nazis, Salazar emite uma nota declarando a situação de neutralidade<sup>156</sup>. Já no decurso da II Guerra Mundial, Salazar e Franco assinam um Protocolo Adicional ao Tratado Luso-Espanhol, reiterando a política de neutralidade por parte dos dois países<sup>157</sup>.

Na II Guerra Mundial, ao contrário do que aconteceu em relação ao conflito espanhol, a aliança luso-britânica vai voltar a prevalecer na PEP. No entanto, o Pacto Ibérico criou uma arquitectura que ligava Madrid e Lisboa de forma crucial. Se um dos dois entrasse na contenda dificilmente o outro se poderia manter neutral. Franco pressionado por alemães e italianos, e Salazar pressionado por britânicos, conseguiram desempenhar um papel crucial para o desfecho que se viria a verificar, manobrando num “xadrez” extremamente complexo cujos principais pontos estratégicos em jogo eram Gibraltar e os Açores<sup>158</sup>.

Franco estava em dívida para com Hitler, que exorta a Espanha a alinhar-se com Berlim. O Generalíssimo vai criar intencionalmente exigências materiais e político-territoriais que nem os alemães poderiam cumprir, sabendo que não poderia opor-se frontalmente a Hitler dadas as simpatias pelo nacional-socialismo alemão de largos sectores do regime. Salazar, por seu lado, manobra num jogo inverso ao de Franco, i.e., com largos sectores do regime pró-atlantistas e anglófilos. Jaime Nogueira Pinto sintetiza a questão: “O xadrez interno e externo de Salazar é assim paralelo e inverso ao de Franco. O *Caudilho* tem que aguentar as pressões dos alemães; e fá-lo por meio de pedidos exagerados, que sabe não serem possíveis de cumprir. Mas tem também de dar satisfação ideológica aos seus compatriotas pró-alemães através de gestos substanciais de solidariedade, como o envio da Divisão Azul para a Rússia. E mantendo sempre vigilância em relação aos germanófilos da Falange e da extrema-direita. Salazar tem que satisfazer a Grã-Bretanha com a neutralidade (colaborante) esperando que isto baste; e manter um olhar atento e dissuasor sobre os elementos mais anglófilos do regime, da

---

<sup>156</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 68.

<sup>157</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 63.

<sup>158</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, ob. cit., p. 132.

oposição democrática e comunista, que o pretendem apresentar como um ditador fascista, à maneira do *Duce e Führer*, em versão nacional-católica”<sup>159</sup>.

Os aliados pretendiam «facilidades» de Portugal, especialmente a possibilidade de estabelecer bases nos arquipélagos dos Açores, Madeira e Cabo Verde, ao mesmo tempo que temiam perder Gibraltar para os alemães, e uma eventual invasão de Portugal por parte destes, o que obviamente comprometia a concessão de «facilidades». Salazar convence os aliados de que Portugal é mais útil exercendo livremente a sua soberania, acabando por reforçar as guarnições militares nos arquipélagos e também em Angola e Moçambique<sup>160</sup>.

Em finais de 1942 tropas britânicas e norte-americanas desembarcam no Norte de África. Churchill informa Salazar que não pretende envolver Portugal nos acontecimentos, esperando no entanto que este usasse dos seus bons ofícios para tranquilizar Franco. A partir de 1943 o desfecho da guerra começa a desenhar-se favorável aos aliados, e no Verão desse ano dá-se a cedência da base das Lajes, após invocação da aliança luso-britânica por parte de Churchill<sup>161</sup>. A concessão de «facilidades» aproveitou aos aliados após a certeza que os alemães não teriam possibilidade de invadir a Península Ibérica, e apenas depois de concentradas forças suficientes no Norte de África. Os aliados vão conseguir utilizar os dois principais pontos estratégicos sem quebrar a neutralidade de Portugal e Espanha<sup>162</sup>, tendo as «facilidades» nas Lajes sido estendidas aos norte-americanos<sup>163</sup>, contribuindo decisivamente para a rápida derrota da campanha submarina alemã<sup>164</sup>.

Se a habilidade de Salazar no campo da política externa foi notória quer na Guerra Civil Espanhola quer na II Guerra Mundial, Vasco Pulido Valente, por outro lado, considera que a neutralidade “era o nosso destino natural e, por consequência, mantê-la não exigiu particular habilidade”. A entrada de Portugal na guerra seria uma desvantagem quer para a Inglaterra, quer para a Alemanha, que se veriam na

---

<sup>159</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 134.

<sup>160</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 134-135.

<sup>161</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 136.

<sup>162</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 63.

<sup>163</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 71.

<sup>164</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 72.

dispendiosa e difícil iminência de providenciar a defesa da costa atlântica, os Açores e a Madeira<sup>165</sup>.

No entanto, opinião diferente parece ser a de George Kennan, dando relevo à qualidade da diplomacia portuguesa: “Em todos os grandes conflitos entre um grande poder militar continental e um grande poder marítimo extracontinental, Portugal tem constituído um pomo de discórdia se não um terreno de batalha. As suas fronteiras terrestres, por muito confortavelmente remotas que estejam, são, em última análise, indefensáveis contra o primeiro; a sua costa e o seu império são igualmente indefensáveis contra o segundo. Em consequência a sua segurança dependeu sempre da sua capacidade de manobrar, de jogar uma força contra a outra, de se “vender” a ambos os beligerantes na qualidade de neutral”<sup>166</sup>.

A II Guerra Mundial marca o fim do mundo eurocêntrico, bem como a consolidação do declínio do Império Britânico e da ascensão da superpotência norte-americana, a que se viria a opor a União Soviética. A Conferência de Ialta, em Fevereiro de 1945, marca o início de uma nova ordem internacional. E em Abril reuniu-se uma Conferência em S. Francisco para elaborar a Carta das Nações Unidas, sucedendo à SDN. Portugal esteve ausente desta Conferência, apesar de ainda ter tentado junto de Washington ser aceite, em vão. Este facto fragilizava o país na nova ordem, deixando antever os problemas de inserção internacional do Estado Novo que se sucederiam nas décadas seguintes<sup>167</sup>.

Portugal apresentou a sua candidatura à Organização das Nações Unidas (ONU) em 2 de Agosto de 1946, cuja admissão seria vetada pela União Soviética, com os votos favoráveis da China, Egipto, México, Brasil, EUA, França, Grã-Bretanha e Holanda. A admissão da República Portuguesa à ONU só se viria a verificar em Dezembro de 1955, já num contexto de Guerra Fria, de onde decorriam compromissos relativos ao estabelecimento de zonas de influência e do equilíbrio entre os dois blocos em confronto<sup>168</sup>.

Se por um lado Portugal parecia ficar algo marginalizado por não ter sido admitido na ONU em 1946, nos anos seguintes vão ser os EUA quem facilitará a

---

<sup>165</sup> Cfr. Vasco Pulido Valente, ob. cit., p. 196.

<sup>166</sup> Cfr. George F. Kennan, “Portugal at the outset of 1943”, apud José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 70.

<sup>167</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 86.

<sup>168</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 88.

inserção internacional do país, primeiramente através do Plano Marshall – apesar de Salazar ter rejeitado o primeiro exercício deste<sup>169</sup> – e a partir de 1949, com o estabelecimento da North Atlantic Treaty Organization (NATO), da qual Portugal viria a ser membro fundador.

Tal como já referimos, é precisamente nesta altura que se começa a transferir o eixo da aliança de Portugal com a potência marítima de Londres para Washington, apesar de, naturalmente, a aliança luso-britânica se manter em vigor. Com efeito, em Fevereiro de 1948, Portugal e EUA assinam um acordo que formalizava a “permanência de mais de quinhentos homens que se mantiveram nas Lajes desde o fim da guerra”<sup>170</sup>. E após o estabelecimento da NATO, os dois países contratam entre si um Acordo de Defesa, em 1951.

Apesar das reticências de Salazar em relação à assinatura do Tratado de Washington, especialmente em virtude das dúvidas que lhe suscitavam a exclusão da Espanha na constituição da Aliança Atlântica, o lugar da aliança luso-britânica no contexto da NATO, as garantias que porventura poderiam existir em relação à política ultramarina portuguesa e ainda as interrogações relativas à força do Preâmbulo do tratado ao afirmar a defesa da democracia, a entrada de Portugal na NATO garantiu desde logo a sua inserção no panorama internacional “como o principal interlocutor ibérico, pelo menos em termos estratégicos e políticos, se não militares”<sup>171</sup>.

As relações luso-americanas passam desde então a desempenhar um papel fulcral na PEP, mau grado a existência de “dois desvios de sentido contrário, ambos promotores de riscos graves de ruptura no consenso interno: a doença infantil do anti-americanismo e zelo patético dos hiper-seguidistas”, que sempre têm ameaçado a estabilidade das relações, segundo Francisco Seixas da Costa<sup>172</sup>

Também as relações luso-brasileiras merecem uma especial menção neste período, até porque o Brasil vai sair em defesa de Portugal na ONU, no que diz respeito à questão colonial. Em 1953 os dois países assinaram o Tratado de Amizade e Consulta, pretendendo redireccionar as relações luso-brasileiras, passando a “comunicar-se reciprocamente e a consultar-se sobre assuntos de interesse comum, ou que o tenham

---

<sup>169</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 90-91.

<sup>170</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 91.

<sup>171</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 98.

<sup>172</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, *ob. cit.*, p. 43.

para um deles”, efectuando-se depois uma “visita oficial do presidente brasileiro, Café Filho, a Portugal e a do presidente Craveiro Lopes ao Brasil”<sup>173</sup>.

As décadas seguintes, até ao 25 de Abril de 1974, vão pautar-se pelo isolamento de Portugal e da sua política colonial em face do anticolonialismo que passa a vigorar, ilustrado com particular relevância pela Conferência de Bandung de 1955 e legitimado no seio da ONU, organização de que Portugal passa a fazer parte em 1956.

Ao não admitir que as suas possessões ultramarinas fossem, de facto e *de jure*, territórios coloniais, Salazar acabaria por “concentrar os esforços diplomáticos na defesa da tese do “Portugal Uno e Indivisível”, na manutenção dos territórios ultramarinos e na recusa da aceitação explícita da autodeterminação para estes”<sup>174</sup>, precipitando o país para o isolamento no seio da ONU, quando as principais potências coloniais iniciavam os seus processos de descolonização. Portugal era “o único estado resistente ou refractário à ordem internacional de Yalta e Bandung, partilhada pelas Nações Unidas a partir de Nova Iorque e perfilhada e defendida em Washington e em Moscovo”<sup>175</sup>.

A primeira confrontação foi com a União Indiana, liderada pelo pacifista Nehru, que reivindicava a integração dos territórios portugueses de Goa, Damão e Diu. O Estado Novo desdobrou esforços jurídico-diplomáticos, argumentando que aqueles eram territórios portugueses desde o século XVI, ao passo que a União Indiana apenas havia sido criada em 1947, pelo que não tinha legitimidade para ocupar Goa. “Portugal ganhou o processo contra a União Indiana no Tribunal Internacional de Justiça de Haia e, mais importante, conseguiu o apoio americano”<sup>176</sup>.

Esta vitória jurídica, cuja sentença foi proferida a 12 de Abril de 1960<sup>177</sup>, deixava apenas um instrumento a Nehru, o recurso à violência, que ia contra todos os seus princípios pacifistas. Salazar duvidava que tal viesse a acontecer mas preferiu, de qualquer das formas, invocar a aliança luso-britânica. Não só a União Indiana invadiu

---

<sup>173</sup> Cfr. Franco Nogueira, ob. cit., p. 236.

<sup>174</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 102.

<sup>175</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, ob. cit., p. 183.

<sup>176</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 185.

<sup>177</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 105.

os territórios reivindicados, em Dezembro de 1961, como a Inglaterra se recusou a apoiar Portugal<sup>178</sup>.

No Conselho de Segurança da ONU um projecto de resolução convidava “o Governo indiano a retirar imediatamente as suas forças para as posições em que estavam antes do dia 17 de Dezembro de 1961”<sup>179</sup>, mas o veto soviético veio frustrar a adopção da resolução e os esforços dos aliados ocidentais para apoiar Portugal.

Para António Marques Bessa, “a verdade é que se desenvolveu uma situação bastante grave por se ter subestimado o poder e a acção expedita de Nehru”, considerando o mesmo autor que Lisboa não retirou as devidas lições desta situação, como se veria posteriormente com o problema africano<sup>180</sup>.

Mesmo tendo consciência que após a descolonização de franceses, ingleses, belgas e holandeses, Portugal ficava isolado, Salazar considerava primordial manter o Ultramar sob soberania política portuguesa, achando que sem esta seria impossível manter a influência cultural e económica nos territórios ultramarinos. Sintetizando o pensamento realista do interesse nacional de Franco Nogueira e o “universalismo de uma área lusíada ideal de Adriano Moreira”, Salazar procurou, “na sua argumentação, conciliar as razões nacionais com as razões ideológicas da cristandade e da ocidentalidade e com as razões geopolíticas do Mundo Livre”<sup>181</sup>.

Para além da argumentação diplomático-jurídica no quadro da ONU, Salazar faz entrar no seu cálculo um factor ideológico, a eventualidade de os territórios ultramarinos portugueses poderem passar para a órbita soviética, após a independência. Procurava assim obter o apoio dos EUA em relação à questão colonial. Convinha-lhe, por isso, que os movimentos de guerrilha pró-independência com mais relevo se filiassem no marxismo-leninismo (MPLA em Angola, PAIGC na Guiné e Cabo Verde e FRELIMO em Moçambique), sabendo da estratégia anticomunista que inspirava os EUA e a NATO. “Esta estratégia ideológica leva a NATO a tolerar e preferir regimes

---

<sup>178</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 103.

<sup>179</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 106.

<sup>180</sup> Cfr. António Marques Bessa, “Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos”, *ob. cit.*, p. 57.

<sup>181</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, *ob. cit.*, pp. 189-190.

autoritários anticomunistas a regimes democráticos que abram as portas aos comunistas”<sup>182</sup>.

Os primeiros ataques dão-se em Angola, em Fevereiro e Março de 1961. Na Guiné a guerra começa em 1963, e em Moçambique em 1964<sup>183</sup>. “A partir deste momento o problema da guerra domina toda a política externa e a sua argumentação nos diversos teatros da diplomacia: umas vezes a guerra é apresentada como uma incompreendida defesa do Ocidente e dos seus valores por parte dos aliados de Portugal e da potência americana, outras vezes como uma necessária luta contra o comunismo, e outras ainda como uma defesa dos povos locais de atrocidades futuras”<sup>184</sup>.

Há na realidade, “um discurso ideológico para consumo externo que procura justificar e legitimar as posições portuguesas à luz do direito e da moral internacionais”, não tendo a ilusão de converter os adversários ou persuadir os que se colocavam na posição de neutralidade, mas sim obter o apoio dos aliados da NATO e de países como o Brasil e Espanha<sup>185</sup>.

Este discurso era também marcado pelas teses do luso-tropicalismo de Gilberto Freire, materializadas na demonstração dos objectivos da Metrópole em desenvolver económica e socialmente os territórios ultramarinos, que eram, como já vimos, considerados parte integrante de Portugal<sup>186</sup>. Antes, esta dimensão civilizadora havia sido particularmente importante junto do Brasil, que aquando da questão de Goa tinha, segundo Calvet de Magalhães, “desenvolvido uma larga atividade de apoio à causa portuguesa junto a um grande número de Estados com que o Brasil mantinha relações diplomáticas”<sup>187</sup>, mas agora os brasileiros prosseguiam uma política de cariz anticolonialista.

Na ONU, a intensa batalha jurídico-diplomática revelava a resistência de Lisboa, embora sabendo que, na Assembleia Geral, Portugal estaria sempre em desvantagem, em virtude da lógica maioritária dos blocos. Contudo, no Conselho de Segurança

---

<sup>182</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 186-187.

<sup>183</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 190.

<sup>184</sup> Cfr. António Marques Bessa, “Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos”, ob. cit., p. 57.

<sup>185</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, ob. cit., p. 192.

<sup>186</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 192-193.

<sup>187</sup> Cfr. Amado Cervo e José Calvet de Magalhães *Depois das Caravelas – As Relações Entre Portugal e Brasil 1808-2000*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 290.



contava com o veto dos aliados ocidentais que não permitiriam qualquer resolução com o objectivo de condenar a acção do Estado Novo<sup>188</sup>.

No campo militar, as Forças Armadas cumpriram com eficácia a sua missão, complementando a guerrilha com “uma vasta acção de carácter psicossocial, com forte incidência no desenvolvimento socioeconómico geral dos territórios”<sup>189</sup>. Em 1973/74 a situação estava relativamente controlada, e apenas o teatro de operações na Guiné se revelava mais difícil de estabilizar. O General Spínola havia sido enviado para a Guiné por Salazar em Maio 1968, antes da famosa queda da cadeira que levaria à incapacidade e conseqüente exoneração deste. Spínola regressa a Lisboa em Novembro, apresentando a Marcello Caetano o relatório onde já se encontram algumas das ideias que desenvolveria na sua famosa obra, *Portugal e o Futuro*<sup>190</sup>. Entre 1968 e 1974, Marcello Caetano revelou-se “herdeiro de uma problemática de que era refém”, não conseguindo encontrar soluções para os grandes problemas que afectavam o país<sup>191</sup>, mantendo-se na mesma senda do que já vinha sendo prosseguido por Salazar. E mesmo com a guerra praticamente controlada, seria a partir dos acontecimentos na Guiné que se politizariam certos movimentos militares que acabariam por estar envolvidos no 25 de Abril de 1974, em grande parte inspirados pelas teses de Spínola, que na obra publicada em Fevereiro de 1974 deixava claro que a única solução que restava a “Portugal para superar todos os seus males políticos, sociais e económicos é a integração na grande família democrática ocidental”<sup>192</sup>.

De acordo com Adriano Moreira, “A guerra, que durou catorze anos, esgotou sobretudo a decisão da população metropolitana, obrigada a um esforço na mais longa linha de batalha do mundo, que ia de Lisboa a Timor. O país demonstrou-se, mais uma vez na sua história, um país exógeno, isto é, sobretudo condicionado por factores externos”<sup>193</sup>. E, novamente, a mudança de regime encontra em larga escala variáveis externas na sua explicação, embora a contestação dos militares seja apontada como a grande causa da chamada Revolução dos Cravos.

---

<sup>188</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, ob. cit., p. 196.

<sup>189</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 197.

<sup>190</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*, 3.ª edição, Oeiras, Difel, 1999, pp. 426-427.

<sup>191</sup> Cfr. António Marques Bessa, “Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos”, ob. cit., p. 59.

<sup>192</sup> Cfr. Jaime Nogueira Pinto, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*, ob. cit., p. 450.

<sup>193</sup> Cfr. Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, ob. cit., p. 579.

Mais importante do que um relato ou descrição de pendor histórico em relação aos acontecimentos que se seguiram ao 25 de Abril de 1974, em que ganharam especial relevo as relações entre Portugal e os EUA e também com a UE, no sentido da consolidação da recente democracia portuguesa perpassada por uma dinâmica política interna extremamente instável, importa realçar que após a transição e consolidação democrática a PEP vai modificar-se em toda a escala, tornando-se essencialmente decorrente da nova inserção internacional do estado português.

Segundo António José Telo, “a mudança de Portugal no mundo em 1974/76 é de grande envergadura e só tem um paralelo no passado mais recente se a compararmos com a que se dá em 1807/1825, com a perda do Brasil. Em ambos os casos muda por completo a inserção do país no sistema e na economia internacional e a teia diplomática que a condiciona, o que decorre paralelamente a uma alteração profunda do sistema político, das relações sociais e da economia interna”<sup>194</sup>, evidenciada desde logo pela ruptura que o movimento de descolonização impôs ao país e pela opção europeia, a grande novidade da PEP no regime democrático.

Tendo o pedido de adesão de Portugal à CEE sido feito em 1976, as negociações duraram quase uma década. A instabilidade interna muito contribuiu para os bloqueios verificados. Logo a seguir ao Verão Quente de 1975, o Conselho Europeu afirmava que apesar de estar preparado para encetar negociações com Portugal, as suas “tradições históricas e políticas” apenas permitiam negociar com “uma democracia de natureza pluralista”. Com efeito, só após a extinção do Conselho da Revolução aquando da revisão constitucional de 1982, e a subordinação dos militares ao poder político em consequência da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, é que se considerou Portugal uma democracia consolidada “com as suas instituições democráticas a funcionar em pleno e sem qualquer razão interna para que não se concluíssem rapidamente e com sucesso as negociações de adesão à Comunidade”<sup>195</sup>.

Importa, no entanto, realçar que ainda no tempo do Estado Novo, o vector europeísta começou a fazer-se sentir na PEP. Portugal aderiu à European Free Trade Association (EFTA) em 1960, e dois anos depois apresenta o primeiro pedido de adesão

---

<sup>194</sup> Cfr. António José Telo, “As relações externa da transição para a democracia” in *Janus 1999-2000*. Disponível em [http://www.janusonline.pt/1999\\_2000/1999\\_2000\\_1\\_40.html](http://www.janusonline.pt/1999_2000/1999_2000_1_40.html). Consultado em 20/08/2009.

<sup>195</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto, *Portugal e a Integração Europeia 1945-1986*, Lisboa, Temas e Debates, 2007, p. 29.

à CEE, comportamento que se pautou pela atitude britânica, que levaria inclusive à assinatura, em 1972, de um acordo de livre comércio entre a CEE e Portugal<sup>196</sup>. De qualquer forma, a assunção do estatuto de estado-membro só seria possível com a transição para um regime democrático.

Para Nuno Severiano Teixeira, a entrada de Portugal na CEE (em 1986), representa um momento de viragem, marcando, desde logo, “um fim de uma fase de relativa incerteza sobre o seu lugar na política internacional, com a concretização da opção europeia, e o início de um período estável de desenvolvimento sustentado, orientado por uma estratégia coerente de modernização da economia e sociedade”<sup>197</sup>, tendo a opção europeia passado a ter maior expressão na PEP em detrimento do vector atlantista, embora as duas orientações sejam hoje consideradas complementares e não opostas, como era tradicional. Para o mesmo autor, a transição para a democracia promoveu também a aproximação e estabilização das relações com Espanha, que partilham pela primeira vez na história as mesmas alianças extra-peninsulares (UE e NATO), assinalando ainda que a última grande alteração que se verificou na PEP se prende com a relevância de uma diplomacia multilateral numa realidade de crescentes interdependências, estando o país representado activamente nos mais diversos fora internacionais.<sup>198</sup>.

Segundo Adriano Moreira, “a adesão à União Europeia modificou profundamente a natureza da fronteira geográfica, que de barreira histórica passou a simples apontamento administrativo em vista da livre circulação de pessoas, capitais, e mercadorias”<sup>199</sup>, surgindo o processo de europeização da política externa como um dos principais factores definidores da PEP através da “incorporação, gradual, das perspectivas europeias nos temas da política externa e da segurança”<sup>200</sup>.

Do ponto de vista teórico, o conceito de europeização diz respeito às alterações políticas que se verificam num estado que faça parte da União Europeia. Este processo é bi-direccional e segundo Reuben Wong, inclui “*a top-down process of policy*

---

<sup>196</sup> Cfr. José Medeiros Ferreira, ob. cit., p. 95.

<sup>197</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira, “Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois”, in *Nação e Defesa*, n.º 115, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 2006, p. 169.

<sup>198</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira, “Continuity and change: The foreign policy of Portuguese democracy”, Working Paper n.º 1, Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, 2004, p.11. Disponível em [http://www.ipri.pt/publicacoes/working\\_paper/pdf/NST\\_1.pdf](http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/NST_1.pdf). Consultado em 20/08/09.

<sup>199</sup> Cfr. Adriano Moreira, “A Diplomacia Portuguesa” ob. cit., p. 17.

<sup>200</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 19.

*convergence*” e “*a bottom-up and sideways process involving the export of national preferences and models, national projection*”<sup>201</sup>. Em relação à política externa, Keukeleire e MacNaughtan consideram que “*the actual contents of national policies change as a result of consultation, coordination and joint policy-making at the EU level*”<sup>202</sup>.

Para Maria João Militão Ferreira, “a europeização das políticas externas dos estados-membros da União Europeia decorre da sua participação estável e continuada no processo da integração europeia. Essa participação implica a necessidade de se operarem mudanças significativas ao nível das linhas de orientação e de elaboração das políticas externas dos estados, como forma de as adequar ao sentido do projecto europeu”<sup>203</sup>. A mesma autora identifica ainda diversos tipos de impacto decorrentes deste processo, especialmente em virtude da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), nomeadamente: “i) a mudança nas estruturas administrativas dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros europeus, ii) o efeito de socialização dos diplomatas europeus, iii) o efeito de *agenda-setting*, iv) o efeito ao nível da calendarização (*timing*) das decisões, v) e a consensualização sobre determinadas regras de conduta políticas entre os governantes e o corpo diplomático envolvidos na concretização da política externa europeia”<sup>204</sup>.

De facto, a integração de Portugal na UE foi primordial num primeiro momento para consolidar e estabilizar o regime democrático<sup>205</sup>, conduzindo gradualmente a uma transformação na PEP, que passou a ser orientada para a Europa<sup>206</sup>. No entanto, tal como já referimos, a lógica antinómica entre as orientações Europeia e Atlântica perdeu significado, assistindo-se a uma complementaridade entre ambas. Para a PEP, a opção atlanticista tem maior valor dentro da Europa, tal como a opção europeísta tem um grande valor na orientação atlanticista, particularmente no que diz respeito ao Atlântico Sul. Este reforçar do vector atlanticista no âmbito da orientação Europeia tem permitido

---

<sup>201</sup> Cfr. Reuben Wong, “The Europeanization of Foreign Policy”, in C. Hill & M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 135.

<sup>202</sup> Cfr. Stephan Keukeleire e Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills, Palgrave-Macmillan, 2008, p. 124.

<sup>203</sup> Cfr. Maria João Militão Ferreira, *A Política Externa Europeia – Uma Reflexão Sobre a União Europeia como Actor Internacional*, Lisboa, ISCSP, 2005, p. 202.

<sup>204</sup> Cfr. *Idem*, *ibidem*, p. 204.

<sup>205</sup> Cfr. António Marques Bessa, “Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos”, *ob. cit.*, pp. 65-66.

<sup>206</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira, “Continuity and change: The foreign policy of Portuguese democracy”, *ob. cit.*, p. 11.

a Portugal redescobrir e reforçar a sua posição no Atlântico e as suas relações com as antigas colónias<sup>207</sup>, o que vai de encontro às considerações de José Adelino Maltez de que “Portugal, que todos fomos, é muito mais do que o quintal que, hoje, na República Portuguesa, somos. Este património moral, ainda hoje constitui uma espécie de seguro contra a nossa eventual diluição no seio de um grande espaço europeu e, muito especialmente, no contexto da Península Ibérica”<sup>208</sup>.

Foi precisamente neste sentido que Diogo Freitas do Amaral se pronunciou, no Discurso de Tomada de Posse como Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, em 2005: “nos últimos 30 anos do “Estado Novo”, Portugal aumentou significativamente a sua presença em África, mas quase voltou costas à Europa; nos 30 anos que decorreram após o 25 de Abril, Portugal apostou forte na Europa, mas quase voltou costas aos PALOP’s; é chegado o momento, enfim, de Portugal compreender que tem de se projectar simultaneamente nas duas direcções – europeia e lusófona –, porque é esse o rumo marcado pelo interesse nacional bem entendido, sendo mais que certo que o nosso papel na Europa se reforçará se for mais dinâmica a nossa presença em África, e que o nosso papel nesta última se ampliará se formos mais activos e bem sucedidos na Europa”<sup>209</sup>.

Para Êrnani Rodrigues Lopes, as relações entre Portugal e a UE podem dividir-se em 5 respostas estratégicas: “i) a negociação da adesão (1977-85), ii) o binómio integração-desenvolvimento; apoio financeiro dos fundos estruturais (1986-92), iii) fazer face ao trinómio “92; 89 + perestroika; reestruturação industrial” e às mutações na Europa (1993-1998), iv) o euro, como moeda única; intensificação da competição e reestruturação das empresas e dos sectores (1999-2003/04), v) UE 25 +, formalização da redefinição do espaço geopolítico europeu (2003/04-...)”, que na actualidade são complementadas por uma outra resposta estratégica que se iniciou no final dos anos 90, e que dá corpo à formulação de uma PEP cada vez mais proactiva e com objectivos bem definidos, i.e., “a exigência de correcta articulação estratégico-política entre, por um lado, o vector poderoso de modernização constituído pela adesão/integração de Portugal

---

<sup>207</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 10-11.

<sup>208</sup> Cfr. José Adelino Maltez, “Pelo Atlântico, A Caminho do Sul”, in Francisco Knopfli, coord., *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal – Visões Comparadas*, Lisboa, ISCSP, 2004, p. 36.

<sup>209</sup> Cfr. Diogo Freitas do Amaral, “Discurso de Tomada de Posse como Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros (Discurso de apresentação do capítulo sobre ‘Política Externa’ no debate parlamentar sobre o Programa do XVII Governo Constitucional proferido pelo Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros)” in *Negócios Estrangeiros*, Março de 2006, n.º 9.2, p. 11.

na CE/UE e, por outro lado, os vectores consequentes de compensação que Portugal deve buscar e utilizar para impedir a formação de um contexto de “encurrallamento no canto SO da Europa” (esses vectores de compensação assentam no trabalho político-diplomático e na valorização do potencial económico sobre 3 vectores básicos: i) Reino Unido + EUA; ii) África ao Sul do Sahará/PALOP’s; e iii) América do Sul/Brasil”<sup>210</sup>.

Portugal não pode reduzir a sua política externa ao plano Europeu, devendo assumir o seu papel na articulação entre a Europa, África e Brasil, “componentes dominantes do nosso quadro geopolítico”, de que depende o futuro da economia portuguesa<sup>211</sup>. Esta articulação compreende ainda “o investimento no esforço [coerente, consistente, paciente e persistente] de desenvolvimento e aprofundamento das relações com os membros da CPLP, alavancando a matriz cultural comum, de modo a abrir novos espaços operacionais efectivos nos domínios da educação e da saúde, da cooperação económica e empresarial e na organização administrativa civil e militar do Estado e, ainda, no desenvolvimento do quadro legislativo”<sup>212</sup>.

Em 2006, no que diz respeito à América Latina, Luís Amado chamava a atenção para o papel de Portugal na dinamização de um “diálogo de nível estratégico abarcando as mais diferentes áreas de cooperação, que se reflecte bem na realização de seis Cimeiras entre a União Europeia e a América Latina (realizam-se de dois em dois anos) e que abarcam um número crescente de domínio de mútuo interesse. Em relação a África, “a diplomacia portuguesa esteve, mais uma vez, na origem de uma iniciativa sem precedentes, promovendo a realização de uma Cimeira entre a Europa e todos os países do continente”<sup>213</sup>, referindo-se à Cimeira do Cairo, em 2000. Mais recentemente, no contexto da PPUE 07, Portugal dinamizou no quadro europeu uma nova cimeira UE-África, bem como uma Cimeira UE-Brasil, esta última com o objectivo de institucionalizar a PEUEB.

É desta forma que, através de uma diplomacia de cariz multilateral de onde se destaca a presença de Portugal em organizações estrategicamente importantes, i.e., a UE

---

<sup>210</sup> Cfr. Êrmani Rodrigues Lopes, “Portugal e a União Europeia” in *Visões de Política Externa Portuguesa*, ob. cit., pp. 31-32.

<sup>211</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 32.

<sup>212</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 37.

<sup>213</sup> Cfr. Luís Amado, “Integração de Portugal na Comunidade Europeia Vinte Anos Depois”, in *Nação e Defesa*, n.º 115, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 2006, p. 179.

na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP nas relações pós-coloniais<sup>214</sup>, Portugal afirma a sua presença no mundo, reflectida a partir das premissas da PEP, que tem na integração europeia, na aliança atlântica e na lusofonia “por força da nossa situação geográfica, da nossa história política e dos superiores interesses estratégicos nacionais, (...) os três pilares básicos da acção diplomática do Estado Português”<sup>215</sup>. Estes devem ser complementados por sete novos vectores decorrentes da complexificação da vida internacional, a saber “o maior activismo internacional de Portugal; a defesa da paz e segurança internacionais e a nossa participação em missões de carácter humanitário; a promoção activa da língua e cultura portuguesa no mundo; a requalificação e intensificação da diplomacia económica, no contexto da crescente internacionalização da economia portuguesa; o reforço da solidariedade euro-africana e do diálogo euro-árabe; a definição e execução de uma nova política europeia do mar e dos oceanos; e uma maior exigência na aplicação efectiva das normas de protecção internacional do ambiente”<sup>216</sup>.

Recuperemos o início do nosso capítulo, voltando aos ensinamentos de Adriano Moreira, lembrando que Portugal corre o risco “de evoluir para Estado exíguo, isto é, sem dispor de capacidades necessárias para responder a todas as exigências que se agregam nas finalidades que determinaram a invenção das estruturas estaduais”. Permanece “um facto estrutural que se traduz na dependência de factores exógenos, os quais se alteram historicamente, mas correspondem sempre a variáveis que excedem a capacidade de controlo pela soberania nacional”<sup>217</sup>. E esta soberania viu redefinir-se as suas fronteiras com o fim do Império: “(...) a fronteira geográfica europeia tornou-se transparente para a livre circulação de pessoas, capitais e mercadorias, a fronteira de segurança é a Aliança Atlântica, a fronteira económica é a da União Europeia, a fronteira cultural pretende abranger os países de língua oficial portuguesa”. Para Adriano Moreira, este é “um pluralismo que exige teorização, conceito estratégico, aparelho de execução”<sup>218</sup>.

---

<sup>214</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira, “Continuity and change: The foreign policy of Portuguese democracy”, ob. cit., p. 11.

<sup>215</sup> Cfr. Diogo Freitas do Amaral, ob. cit., p. 9.

<sup>216</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 12.

<sup>217</sup> Cfr. Adriano Moreira, “O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo” ob. cit., p. 13.

<sup>218</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 14.

E porque “cabe à política externa assegurar a margem de manobra que permita a prossecução da estratégica fundamental em que se joga o futuro colectivo dos portugueses”<sup>219</sup>, urge, portanto, “o reforço do aparelho diplomático, a coordenação efectiva das interligações transfronteiriças dos serviços públicos, com relevo para a defesa, e da sociedade civil, a intensificação do ensino para o exercício da cidadania desafiada por fidelidades múltiplas, tudo exige uma reformulação atempada e profunda sobre o conceito estratégico nacional e o processo de resposta à interdependência mundial crescente, à gestão globalizada que se alarga, ao risco de alienação nos factores externos que se multiplicam”<sup>220</sup>.

“Tudo não apenas por imperativos da racionalização, mais exigente esta de eliminar desperdícios de esforços e recursos quando o Estado tende para exíguo: tudo sobretudo porque a frente diplomática é o mais sólido instrumento dos pequenos Estados que definitivamente não podem enfrentar de outro modo a explosão científica e técnica que apoia a globalização e transforma os exércitos das grandes potências em exércitos de laboratório, tornando progressivamente mais difícil guardar um lugar respeitado e participante na hierarquia das potências. Uma diplomacia eficaz é parte fundamental do poder dos que não têm poder”<sup>221</sup>.

## **2.1 O Brasil na Política Externa Portuguesa**

Unidos por uma língua, cultura e história comum, Portugal e Brasil são dois países cujas relações “sofreram, nas últimas décadas, grandes transformações”<sup>222</sup>. Embora durante muitos anos as diplomacias de ambos se pautassem apenas por uma retórica auto-congratatória e redundante, a realidade é que na segunda metade da década de 90, Portugal investiu fortemente no Brasil, onde hoje operam mais de 600 empresas com capital português, responsáveis por mais de 100 mil postos de trabalho<sup>223</sup>. Os fluxos de capitais e investimento económicos portugueses no Brasil, verificados em especial a partir do final dos anos 90, obrigaram a diplomacia portuguesa a adoptar uma visão mais pragmática e consonante com interesses materiais no que diz

---

<sup>219</sup> Cfr. Êrnani Rodrigues Lopes, ob. cit., p. 39.

<sup>220</sup> Cfr. Adriano Moreira, “O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo” ob. cit., p. 16.

<sup>221</sup> Cfr. Adriano Moreira, “A Diplomacia Portuguesa”, ob. cit., p. 21.

<sup>222</sup> Cfr. Raquel Patrício, “Brasil-Portugal: Um Diálogo de Mais de 500 Anos” in *Boletim de Informação Diplomática*, 3 de Março de 2008, p. 1. Para uma perspectiva histórica das relações luso-brasileiras vide ainda Amado Cervo e José Calvet de Magalhães *Depois das Caravelas – As Relações Entre Portugal e Brasil 1808-2000*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2000.

<sup>223</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, ob. cit., pp. 32-33.



respeito ao Brasil<sup>224</sup>, no sentido de evoluir para um relacionamento que se assuma como uma “mais-valia sócio-político-económica”<sup>225</sup>, visão que o XVII Governo Constitucional plasmou no seu programa, no que concerne à internacionalização da economia portuguesa: “Estes fluxos de duplo sentido devem ser estimulados e ampliados, com base em decisões exclusivamente empresariais a que o Estado deve garantir suporte político. Para a internacionalização das empresas portuguesas contará a acção diplomática e a criação de mecanismos que facilitam a acção dos agentes económicos nacionais, face à globalização”<sup>226</sup>.

Se, por um lado, este relacionamento assume uma vertente de carácter bilateral, para entender a prioridade que o Brasil representa na PEP, importa considerar que as relações luso-brasileiras são enquadradas pela complementaridade a que já aludimos entre o vector atlantista e o vector europeísta. Na realidade, a complementaridade entre estes vectores presidiu desde logo ao estabelecimento, em 1991, do Acordo-Quadro de Cooperação entre Brasil e Portugal, que no seu artigo 1.º estabeleceu: “As duas partes acordam em: a) intensificar a realização de visitas recíprocas dos seus respectivos Chefes de Governo e Ministros, tendo em vista o fortalecimento e a consolidação do diálogo político entre os dois países; b) Realizar cimeiras anuais dos Chefes dos dois Governos que poderão ser acompanhados por vários membros dos respectivos executivos, para debater questões de natureza bilateral e problemas internacionais de interesse comum; c) Realçar encontros entre os responsáveis da política externa de ambos os países, quer em Portugal e no Brasil, quer no âmbito de diversos organismos regionais e multilaterais, para analisar assuntos de índole bilateral ou internacional, bem como a cooperação entre a comunidade europeia e o grupo do Rio e os processos regionais de integração europeia e latino-americana”<sup>227</sup>.

De facto, Portugal e Brasil têm ao seu dispor vários canais de diálogo, como assinala Raquel Patrício: “para além do canal bilateral, a CPLP (que interessa a ambos),

---

<sup>224</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 45.

<sup>225</sup> Cfr. Raquel Patrício, *ob. cit.*, p.12.

<sup>226</sup> Cfr. “Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)”, Presidência do Conselho de Ministros, p.154. Disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos\\_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf). Consultado em 29/06/09.

<sup>227</sup> Cfr. Amado Cervo e José Calvet de Magalhães, *Depois das Caravelas – As Relações Entre Portugal e Brasil 1808-2000*, *ob. cit.*, pp. 333-334.

as cimeiras ibero-americanas, as cimeiras UE-América Latina e Caribe e o quadro inter-regional UE-Mercosul”<sup>228</sup>.

No plano bilateral, “a relação Brasil-Portugal foi deixada enfraquecer, não só pelo cada vez mais evidente descaso da política externa brasileira face ao nosso país, como pela falta de uma estratégia de relacionamento com o Brasil da parte da política externa portuguesa”<sup>229</sup>.

No que diz respeito à CPLP, ainda que, de acordo com Victor Marques dos Santos, “o funcionamento normal da CPLP e o desenvolvimento das actividades inerentes aos três vectores ou planos de actuação fundamentais, consagrados na sua Declaração Constitutiva, deveriam processar-se no sentido de conferir um peso específico crescente à CPLP, em termos de reconhecimento internacional e de projecção de capacidades de influência ambiental concreta nos contextos geopolíticos, geoeconómicos e institucionais multilaterais diversificados, nos quais se inserem os diversos estados membros da organização”<sup>230</sup>, o facto de o Brasil possuir um peso económico e demográfico muito superior em relação aos restantes estados-membros, levou a que nos primeiros anos a organização não tivesse grande importância, até porque não era uma prioridade para o Brasil.

No entanto, nos últimos anos o Brasil tem definido prioridades em relação ao Atlântico Sul e a África, dando maior relevância à CPLP, que regista um “processo evolutivo de influência crescente”<sup>231</sup>. Segundo o Embaixador Francisco Seixas da Costa, “na perspectiva de Portugal, que tem procurado, no âmbito bilateral, manter uma grande atenção às dificuldades de desenvolvimento e de estabilização política em África, bem como pugnado, no quadro multilateral, por políticas realistas de ajuda aos países em desenvolvimento, esta relação “Sul-Sul”, que o Brasil tem titulado, é da maior importância e alcance”<sup>232</sup>. Para além deste redireccionar de prioridades por parte do Brasil ter ajudado recentemente a dinamizar a CPLP, importa realçar a prioridade que a Política Cultural Externa Portuguesa assume, “assente na valorização da Língua e

---

<sup>228</sup> Cfr. Raquel Patrício, “Portugal - Brasil: O Lugar que Cada Um Ocupa na Política Externa do Outro”. Disponível em <http://brasil-americanadosul.blogspot.com/2008/11/portugal-brasil-o-lugar-que-cada-um.html>. Consultado em 30/06/09.

<sup>229</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>230</sup> Cfr. Victor Marques dos Santos, “Lusofonia e Projecção Estratégica. Portugal e a CPLP”, in *Nação e Defesa*, n.º 109, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Outono-Inverno 2004, p. 136.

<sup>231</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 137.

<sup>232</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, *ob. cit.*, p. 39.

da cultura portuguesas através da actuação no âmbito da CPLP, dos países de expressão oficial portuguesa, da valorização das comunidades portuguesas no mundo, do reforço das relações com o Brasil e da acção levada a cabo pelo Instituto Camões e pelos centros culturais, tudo em busca do desenvolvimento e da consolidação do conceito de Lusofonia”<sup>233</sup>.

Na realidade, se o relacionamento com o Brasil pode ser considerado enfraquecido no plano bilateral, em evolução no plano da CPLP e da prioridade em relação ao Atlântico Sul, se tivermos em consideração que a PEP tem como grande prioridade o projecto de integração europeia, poderemos afirmar que nesse contexto o Brasil assumiu-se como uma grande prioridade para Portugal, saindo o relacionamento entre os dois reforçado. De facto, o nosso estudo de caso, a PEUEB, representa um momento singular de síntese entre os vectores europeísta e atlantista da PEP, que, no entanto, já vem sendo assumido desde que Portugal aderiu à então CEE.

É interessante notar que já António de Sousa Lara, ainda no ano de 1988, defendia a necessidade de uma visão mais estratégica no nosso relacionamento com o Brasil<sup>234</sup>, cuja urgência viria a assinalar em 1997 afirmando que “as relações fraternais de hoje devem ser construídas na base do negócio justo, da equidade, da competência, das vantagens mútuas, do interesse recíproco. O maior colosso da América Latina está disponível para estreitar laços concretos de cooperação com um dos parceiros da União Europeia. Para nós é o parceiro certo do Mercosul. Para eles é a testa-de-ponte óbvia para a Europa rica. Se a saudade ajudar, tanto melhor, pois exige-se na nova relação luso-brasileira uma cumplicidade funcional que ultrapasse o nível das telenovelas e do Real Gabinete Português de Leitura. Eles têm de perceber que isto cá também pode ser deles. E Portugal só tem a ganhar em explorar as suas diferenças e em valorizar as suas capacidades específicas. (...) Em termos de política externa os países defendem interesses concretos. Quando se apregoa muita moralidade nas relações internacionais, normalmente tenta camuflar-se algum interesse inconfessável subjacente. Já é altura de passarmos a fase do complexo da potência colonizadora, para nos assumirmos externamente tal qual somos hoje, com as nossas forças e fraquezas. Na Europa

---

<sup>233</sup> Cfr. Raquel Patrício, “Portugal - Brasil: O Lugar que Cada Um Ocupa na Política Externa do Outro”, ob cit.

<sup>234</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Escritos Políticos*, Lisboa, Pedro Ferreira, 1992, p. 89.

ninguém nos dá almoços de graça. Fora dela também não. Eis porque o passo número um começa por ser dar ao Brasil aquilo que lhe é devido”<sup>235</sup>.

Mais recentemente, o mesmo autor reforçaria e actualizaria o seu ponto de vista afirmando que “o relacionamento luso-brasileiro, se bem que possa e deva aproveitar os elementos úteis da Cultura, da Língua, da família, do sentimento, dos consumos, para fortalecer e apoiar a sua relação, não deve situar-se ao nível do romantismo desta área, mas dos interesses concretos e dos benefícios marginais recíprocos que se possam recolher de tal colaboração. E é óbvio para o Brasil que Portugal é uma porta de acesso fácil para a União Europeia. É óbvio para o Brasil que o relacionamento com a União Europeia não passa só pelo relacionamento com Portugal. Mas também se torna evidente que dificilmente o Brasil encontrará na Europa uma testa-de-ponte, um entreposto mais óbvio e mais fácil do que aquele que é dado pelo seu país irmão”<sup>236</sup>.

Por outro lado, como assinalou recentemente o primeiro-ministro, José Sócrates, não podemos assumir o simplismo de achar que Portugal é “a porta do Brasil para a Europa”. Segundo o Embaixador Francisco Seixas da Costa, “O Brasil tem hoje as portas da Europa abertas, de par em par. Mas orgulhamo-nos, cremos que legitimamente, em poder afirmar, sem receio de ser desmentidos, que nenhum país dá mais atenção ao Brasil e à promoção dos seus interesses no seio da UE do que Portugal”, constituindo-se a Cimeira UE-Brasil onde foi lançada a PEUEB, como uma prova inequívoca disto<sup>237</sup>, não esquecendo ainda que já em 2005 o Governo português dava prioridade à articulação dos seus objectivos de política externa no que diz respeito à América Latina, com a política externa da União: “No plano externo, preconizamos que a União, sem que isso envolva quebra de coesão ou de autonomia, reactive o diálogo euro-atlântico, como condição e método para a resolução das questões mais graves da actualidade, ao mesmo tempo que desenvolva os seus meios de afirmação própria. Defende o Governo, igualmente, o reforço das relações da U.E. com a América Latina, nomeadamente com o Mercosul, e com África”<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *Escritos Políticos*, Lisboa, Pedro Ferreira, 1997, pp. 92-93.

<sup>236</sup> Cfr. António de Sousa Lara, *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 101.

<sup>237</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, ob. cit., p. 185.

<sup>238</sup> Cfr. “Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)”, Presidência do Conselho de Ministros, p.152. Disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos\\_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf). Consultado em 29/06/09.

É também particularmente pertinente salientar o relevo que o Brasil tem assumido no sistema internacional, especialmente fruto do seu acelerado desenvolvimento económico “que levou Jim O’Neill, economista do Grupo Goldman Sachs, a falar dos BRIC para se referir, sugestivamente, ao Brasil, à Rússia, à Índia e à China, com base na tese segundo a qual as economias destes países têm-se desenvolvido de tal forma que, no ano 2050, virão a eclipsar os países hoje mais ricos do globo”<sup>239</sup>.

Neste contexto, embora a parceria tenha essencialmente na sua origem a contribuição portuguesa, “independentemente da natureza muito especial da relação política existente entre Portugal e o Brasil ser, em si mesma, uma motivação muito forte para a nossa ideia da fixação de uma “parceria estratégica” UE-Brasil, é óbvio que só a importância objectiva do Brasil poderia servir de base sólida para que a nossa proposta frutificasse”, como faz notar o Embaixador Seixas da Costa na entrevista que nos concedeu<sup>240</sup>. No relacionamento UE-Brasil<sup>241</sup> existia, segundo o Embaixador, uma “situação anómala”<sup>242</sup> pelo “facto do Brasil ser hoje um país emergente com crescente relevância no quadro internacional e, por uma situação que nos parecia inexplicada e inexplicável, a UE não ter ainda optado por com ele ter uma relação mais íntima”<sup>243</sup>, e foi precisamente essa anomalia que se procurou corrigir através do estabelecimento da parceria, assim dando ao Brasil o que lhe é devido.

A Europa olha para o Brasil como “uma potência emergente dotada de uma enorme capacidade para se poder consagrar como uma entidade promotora dos valores da democracia e liberdade, com um salutar efeito contagioso na sua vizinhança. Vê igualmente o país como um mercado muito interessante, dotado de uma estrutura económica pujante”, embora no seio da UE existam “leituras diferenciadas quanto à

---

<sup>239</sup> Cfr. Raquel Patrício, “Portugal - Brasil: O Lugar que Cada Um Ocupa na Política Externa do Outro”, ob. cit., e Raquel Patrício, “O BRIC Brasil”. Disponível em <http://brasil-americanosul.blogspot.com/2008/11/o-bric-brasil.html>. Ainda a respeito do crescimento e desenvolvimento económico a que se assistiu nos últimos anos no Brasil, particularmente pertinente visto que data da altura em que a parceria estratégica se estabeleceu, vide também Guido Mantega, “Brasil 2007: pronto para crescer novamente” in *Diplomacia, Estratégia, Política*, n.6, Brasília, Projeto Raul Prebisch, Abril/Junho, 2007, pp. 35-48.

<sup>240</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

<sup>241</sup> As relações entre a UE e o Brasil à altura encontravam-se enquadradas pelo Acordo-Quadro de Cooperação assinado em 1992. Para além deste, são ainda de ressaltar o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil formalizado em 2004, e ainda o Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o Mercosul, datado de 1995.

<sup>242</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, ob. cit., p. 248.

<sup>243</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

respectiva vocação enquanto um poder global”<sup>244</sup>, que entre outras questões causaram alguma resistência por parte de alguns estados-membros à ideia da PEUEB, como veremos no capítulo seguinte.

É também de ressaltar a existência de valores e normas comuns, partilhadas e promovidas tanto pela UE como pelo Brasil. Para todos os efeitos, o Brasil tornou-se uma referência no plano internacional ao promover os valores das sociedades livres, defendendo a democracia e o livre mercado, dando prioridade à observância das regras do Estado de Direito e ao respeito pelos Direitos Humanos, sendo um líder regional na América do Sul que contribuiu activamente para a estabilização desta região através da integração económica e política e sendo ainda considerado um actor global que pugna pela acção multilateral no cenário internacional, valores obviamente partilhados com os europeus<sup>245</sup>.

Para além de todos os naturais interesses concretos e palpáveis, não só de Portugal, que os prosseguiu através da Presidência do Conselho da UE, bem como da própria UE, atendendo ainda à coincidência de valores entre os três actores em causa, resta assinalar quanto aos antecedentes da PEUEB que esta se insere nos objectivos da UE de ter uma agenda “pró-Sul” mais solidária<sup>246</sup>, promovendo o objectivo de Portugal de “reposicionar o olhar da UE para a América Latina”<sup>247</sup>, e tentando ainda “dar um novo impulso à negociação, que tem estado congelada, entre o Mercosul e a UE, para fomentar o comércio bilateral e consolidar os investimentos mútuos em bases novas”<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, ob. cit., p. 44.

<sup>245</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 184-185.

<sup>246</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 248.

<sup>247</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 262.

<sup>248</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 188.

### 3. Estudo de Caso: O papel de Portugal no estabelecimento da Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil

*Qual o verdadeiro segredo da sobrevivência e da renovação desta relação tão atípica que liga Portugal e o Brasil? Talvez a resposta esteja na ideia de que “Brasil e Portugal acabam por ser um verdadeiro enigma da geometria. Trilhando historicamente dois caminhos paralelos, esses caminhos acabam regularmente por se cruzar” – como terá sugerido um luso-brasileiro que não foi bafejado pela existência e dá pelo nome de Augusto Maria de Saa.*

Francisco Seixas da Costa

Importa, antes de mais, realçar a definição de parceria estratégica que o Embaixador Seixas da Costa nos dá: “O conceito de “parceria estratégica” simboliza, no quadro das relações externas da União Europeia (UE), um acordo conseguido em torno de um modelo de relacionamento privilegiado entre a União e um determinado Estado, o qual comporta: a identificação e o reconhecimento da importância desse Estado à escala global, que conduz à definição com esse Estado de um conjunto de áreas que passam a ser objecto de uma análise comum, regular e institucionalizada, através da fixação de modelos de cooperação sob uma rede de estruturas próprias (assentes em grupos de trabalho específicos), com cimeiras anuais”<sup>249</sup>.

Sendo a UE muito restrita em relação às parcerias estratégicas que estabelece (para além do Brasil, apenas EUA, Canadá, Rússia, China, Japão e Índia têm o mesmo estatuto de interlocutor privilegiado junto da UE), importa realçar que uma série de passos foram sendo tomados gradualmente até culminar na formalização da PEUEB. Desde logo, “o desenvolvimento de um diálogo específico da União Europeia com o Brasil constava do Programa do trio de Presidências – Alemanha, Portugal e Eslovénia (...) e estava enquadrado na Comunicação da Comissão sobre a “Parceria reforçada

---

<sup>249</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

entre a UE e a América Latina”, de Dezembro de 2005”<sup>250</sup>. Este objectivo foi efectivado com a visita oficial do Presidente da Comissão ao Brasil (de 31 de Maio a 2 de Junho de 2006), onde “foi acordado elevar o nível do relacionamento UE/Brasil. Assim, em Setembro de 2006, o Secretariado-Geral do Conselho da UE e a Comissão elaboraram um documento intitulado “O Brasil em vésperas de eleições nacionais”, que constituiu uma reflexão sobre a importância do Brasil na cena internacional e a necessidade de a UE desempenhar um papel mais activo no seu relacionamento com ele, através de um diálogo político reforçado”<sup>251</sup>.

No que concerne a Portugal, “pode hoje revelar-se que a ideia de poder vir a incluir o Brasil na lista dos Estados com os quais a UE tem parcerias estratégicas começou a ser gizada, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros (serviços centrais e Embaixada em Brasília), durante o 2º semestre de 2006. O assunto foi tratado de forma sigilosa e envolveu o estabelecimento de uma estratégia a desenvolver dentro da própria UE, que inicialmente passou por contactos exploratórios com a Comissão Europeia (CE) e com alguns Estados membros, numa sequência de abordagens planeada ao pormenor”<sup>252</sup>. O Brasil viria obviamente a ser envolvido nesses contactos no devido tempo, depois de um trabalho de meses que só se revestiria de uma natureza mais formal no 1.º semestre de 2007, durante a Presidência alemã do Conselho.

Foi precisamente nesta altura, a 22 de Janeiro de 2007, que o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus, Manuel Lobo Antunes, em nome do Ministro dos Negócios Estrangeiros, anunciou em reunião do Conselho de Ministros, “a intenção do governo português de realizar a 1ª Cimeira UE/Brasil durante a nossa presidência, a qual queríamos que marcasse o início de um novo relacionamento da UE com aquele país. A 3 Maio 2007, em Brasília, teve lugar uma primeira reunião UE/Brasil, em formato troika, no âmbito do diálogo político”<sup>253</sup>. Esta primeira reunião em Brasília marca o “momento em que a plausibilidade deles (contactos com Brasil) levarem a bons resultados se tornou evidente”<sup>254</sup>.

---

<sup>250</sup> Cfr. Manuel Lobo Antunes, “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE”, Abril de 2008 - Anexo 2. (Disponível em <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/declaracoes/200804101240.htm>. Consultado em 29/06/09)

<sup>251</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>252</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

<sup>253</sup> Cfr. Manuel Lobo Antunes, “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE”, Abril de 2008 - Anexo 2.

<sup>254</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1



Importa realçar novamente que foi Portugal quem propôs o estabelecimento da parceria, sabendo-se que “a decisão de lançar a proposta de parceria foi tomada a nível do Governo, por iniciativa do Ministro dos Negócios Estrangeiros português. A execução das diversas diligências, que envolveram também várias outras das nossas Embaixadas, passou a ser definida pelo MNE”, tendo ainda sido fulcrais as diligências de natureza política a um nível elevado<sup>255</sup>.

Ainda segundo o Embaixador Seixas da Costa, “naturalmente que a Embaixada em Brasília teve um papel na relação inicial com as autoridades brasileiras, se bem que, a partir do momento em que a Comissão Europeia lançou a sua primeira proposta – e após esta ter obtido “luz verde” do Conselho de Ministros –, aí por Maio de 2007, a interlocução prática essencial se tenha passado a fazer entre a Comissão e a delegação brasileira junto da UE. Nada que seja diferente daquilo que são as regras de trabalho da UE”<sup>256</sup>.

Antes desse momento em que a Comissão assumiu a condução das negociações, a 23 de Maio de 2007, Portugal apresentou uma proposta no sentido de realizar a 1.<sup>a</sup> Cimeira UE-Brasil em Lisboa a 4 de Julho (que foi desde logo assinalada nas Prioridades da Presidência Portuguesa do Conselho<sup>257</sup>). Tendo alguns estados-membros mostrado reticências, preferindo a realização de um evento pontual à institucionalização das Cimeiras com o Brasil, foi determinante o papel de Portugal para ultrapassar estas reservas, acabando a proposta por ser aceite<sup>258</sup>.

A este respeito, note-se que as reticências eram também partilhadas por alguns sectores da Comissão – dos quais se exclui a delegação da Comissão Europeia no Brasil, favorável à ideia desde o início. Para o Embaixador Seixas da Costa, essas reticências têm como explicação duas motivações negativas essenciais. “A primeira é de natureza política mais geral e tem a ver com o facto do Brasil, à época, estar na linha da frente da posição dos países em desenvolvimento que mais se opunham às propostas europeias, no quadro de negociação do “ciclo de Doha” da Organização Mundial do Comércio. Essa atitude, vista como muito negativa, que o Brasil tomava levava alguns

---

<sup>255</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>256</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>257</sup> Cfr. “Presidência Portuguesa do Conselho. Uma união mais forte para um mundo melhor”, p. 11. Disponível em <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/5EE21EF3-E489-4F38-B804-B2421CF402AA/0/20070625EuropressCadernoPrioridades.pdf>. Consultado em 01/07/09.

<sup>258</sup> Cfr. Manuel Lobo Antunes, “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE”, Abril de 2008 - Anexo 2.

ao raciocínio de que “não se deve ‘dar uma prenda’ ao Brasil no momento em que ele menos a merece”. A segunda objecção era de natureza mais conjuntural e teve a ver, essencialmente, com o facto de, meses antes, o Brasil ter rejeitado a proposta para o fornecimento de um projecto europeu de televisão digital, em favor de uma proposta japonesa. O argumentário brasileiro para esta rejeição esteve sempre longe de convencer os interlocutores europeus, que nunca encontraram razões técnicas de fundo para o afastamento da respectiva proposta. Essa situação criou um mal-estar que, naturalmente, não favoreceu o apoio aquando do surgimento das nossas propostas para o reforço das relações com o Brasil”<sup>259</sup>.

Estas foram algumas das objecções entre outras que só o tempo permitirá revelar, que embora dificultassem o objectivo de Portugal, não o inviabilizaram, até porque “Portugal esteve longe de estar só na sua ideia de promover o reforço da relação euro-brasileira. Vários EM colocaram-se, desde o início, ao nosso lado e, aliás, foi isso que também ajudou a que tivéssemos sucesso”<sup>260</sup>. Os argumentos utilizados por Portugal são públicos e do conhecimento geral, aparecendo plasmados no documento que estabelece a parceria estratégica<sup>261</sup> e a que já nos referimos no capítulo anterior, nomeadamente, quanto à relevância que o Brasil assume na arena internacional e quanto aos valores que partilha com a UE. Note-se em particular que também o facto de o Brasil ser líder mundial na produção de biocombustíveis foi um argumento utilizado por Portugal para justificar a parceria<sup>262</sup>.

Ultrapassadas as divergências, a Cimeira foi preparada pela Presidência alemã em estreita colaboração com Portugal. O trabalho conjunto de preparação teve lugar essencialmente no seio dos Grupos do Conselho e com o Brasil, onde foi desenvolvida a agenda e a Declaração Comum da Cimeira UE-Brasil. “A Declaração foi submetida aos nossos Embaixadores junto da União Europeia a 27 de Junho, entregue ao Brasil a 28 e aprovada em Conselho de Ministros da União a 29 de Junho”<sup>263</sup>.

Finalmente, a Cimeira realizou-se com êxito a 4 de Julho, em Lisboa, confirmando o estabelecimento da parceria estratégica entre as partes, que se comprometeram a elaborar um Plano de Acção a aprovar na próxima Cimeira, que viria

---

<sup>259</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

<sup>260</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>261</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>262</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, *ob. cit.*, p. 281.

<sup>263</sup> Cfr. Manuel Lobo Antunes, “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE”, Abril de 2008 - Anexo 2.

a ter lugar em Dezembro de 2008, no Rio de Janeiro, já sob os auspícios da Presidência francesa do Conselho<sup>264</sup>.

É ainda importante tentar entender a percepção brasileira em relação ao envolvimento de Portugal e ao apoio dos outros estados-membros. Para o Embaixador Seixas da Costa, “o Brasil viu, com agrado, que, ao avançar com esta ideia, Portugal confirmou a sua tradicional atitude de favorecimento dos interesses brasileiros no quadro mundial, e europeu em particular, posição que Brasília tem por certa – e com razão, como uma vez mais se viu. Mas o Brasil também terá ficado agradado com o facto de outros EM se terem, rapidamente, colocado ao lado da proposta portuguesa. Um país como o Brasil gosta de ver a sua importância reconhecida e, naturalmente, quando outros Estados, para além de Portugal, reconhecem expressamente essa sua importância, isso é algo que lhe não é despidendo”<sup>265</sup>.

Note-se um particular momento em que a percepção dos parceiros regionais do Brasil, em especial os que fazem parte do Mercosul, também poderia ter ensombrado o estabelecimento da parceria, e em que foi a acção de Portugal, materializada pela Embaixador Seixas da Costa, que determinou que a percepção destes fosse essencialmente favorável aos interesses de Portugal, UE, e Brasil. Foi necessário clarificar junto destes que a parceria estratégica não era realizada em detrimento dos interesses e diálogo entre a UE e o Mercosul<sup>266</sup>: “Foi por isso que tomei a iniciativa – e revelo aqui que foi pessoal, porque não tinha instruções específicas do meu Governo para o fazer – de aproveitar um convite que me havia sido dirigido pela minha colega em Montevideo, para fazermos uma apresentação conjunta da futura presidência portuguesa da UE na sede do Mercosul, para esclarecer o que me pareceu que devia ser esclarecido. E acho que em boa hora o fiz, porque essa apresentação, que clarificou os limites da “parceria estratégica”, poderá ter sido o momento que deu início ao fim das preocupações dos parceiros sul-americanos do Brasil”. Ainda assim e Embaixador afirma que nunca lhe pareceu que a parceria estivesse em risco até porque, com efeito, as chancelarias mais cedo ou mais tarde se encarregariam de clarificar o assunto, pelo que crê até que o Brasil o terá feito junto dos seus parceiros regionais<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>265</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

<sup>266</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, ob. cit., p. 194.

<sup>267</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

## Conclusão

*Porque, para os portugueses velhos crentes, que se consideram herdeiros daquelas, saudades de futuro que marcam o nosso universalismo, sermos adeptos de uma visão transatlântica sempre implicou uma perspectiva lusíada de um Atlântico a caminho do Sul, de oceano moreno que nos deu liberdade, sonho e esfera armilar.*

José Adelino Maltez

Para finalizarmos o nosso trabalho, parece-nos que devemos, em primeiro lugar, tecer considerações sobre o estudo de caso. Portugal concretizou, no quadro da acção externa da União, um objectivo da sua política externa, fazendo coincidir linhas de acção do Programa do XVII Governo Constitucional com as prioridades da Presidência Portuguesa do Conselho da UE, através da qual soube utilizar uma margem de manobra própria, colocando a parceria estratégica entre Brasil e UE na agenda comunitária de uma forma que outro estado-membro dificilmente faria, até porque não será provavelmente por acaso que, mesmo no contexto internacional em que o Brasil ganha cada vez mais relevância, nenhum outro estado-membro se decidiu propor o Brasil para parceiro estratégico<sup>268</sup>. É preciso notar que alguns dos estados-membros esperavam ainda observar e avaliar a actuação do Brasil nas negociações referentes a Doha, enquanto outros se sentiam prejudicados pela opção brasileira em matéria de televisão digital. Foram o primeiro-ministro e o ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal quem ao mais alto nível trabalhou junto dos parceiros europeus para os convencer a apoiar a iniciativa portuguesa<sup>269</sup>.

Naturalmente que, desta forma, no que concerne às hipóteses formuladas para o estudo de caso, H1, isto é, a acção de Portugal ter sido determinante para o sucesso no estabelecimento da parceria estratégica entre Brasil e UE, já por diversas ao longo do trabalho ficou demonstrada. Não só pelo facto da parceria estratégica ter sido originada

---

<sup>268</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa, ob. cit., p. 249 e p. 274.

<sup>269</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 280.

por iniciativa portuguesa, como pela forma sigilosa e cautelosa como geriu a questão ao nível dos contactos e negociações no seio da UE e com o próprio Brasil, recorrendo à argumentação em torno de valores partilhados mas também, e de forma mais concreta e pragmática, aos objectivos e interesses estratégicos que às duas partes naturalmente compeliavam no sentido de uma colaboração mais estreita e elevação do patamar do diálogo. Aliás, foi o próprio Brasil quem “deixou muito óbvio para toda a gente, a começar pelos nossos parceiros europeus e pela própria Comissão Europeia, que não fora o nosso profundo empenhamento neste dossiê, o esforço de convicção que levámos a cabo com bastante pertinácia, as condições não teriam sido reunidas para obter o resultado conseguido”<sup>270</sup>.

No que a H2 diz respeito, ou seja, o Brasil ter aceite a mediação portuguesa para o contacto mais directo e efectivo com a UE, encontra-se claramente validada. Conforme nos elucidou o Embaixador Seixas da Costa, o Brasil viu com agrado a confirmação da tradicional deferência que lhe é dada pela diplomacia portuguesa, que serviu também para potenciar atitudes semelhantes por parte de outros parceiros europeus. Além do mais, nos dias que antecederam a I Cimeira UE-Brasil, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmava a respeito de a parceria ter partido de uma ideia originalmente portuguesa, que “esta iniciativa tem a ver com a relação histórica entre os dois países”, até porque “Portugal é, sempre foi e continuará a ser um parceiro especial do Brasil. A iniciativa portuguesa foi extremamente importante, mas as decisões da Europa não se tomam levianamente só para agradar este ou aquele Estado-membro. Ficamos contentes porque foi uma decisão referendada pelo conjunto de países da União Europeia”<sup>271</sup>. Também o Presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, afirmou que a realização da Cimeira em Lisboa simboliza o “empenho particular de Portugal” na conclusão da parceria e um “gesto de reconhecimento aos laços de história e amizade que unem os povos brasileiro e português”<sup>272</sup>.

Se a relevância de Portugal foi uma variável determinante para o desfecho verificado, por outro lado, de um ponto de vista extremamente pragmático, e embora não se constitua como objecto da nossa análise e investigação, após o término da

---

<sup>270</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 337-338.

<sup>271</sup> Cfr. “Celso Amorim e a Cimeira UE-Brasil”. Disponível em <http://embaixada-portugal-brasil.blogspot.com/2007/06/celso-amorim-e-cimeira-ue-brasil.html>. Consultado em 01/07/09.

<sup>272</sup> Cfr. “Para Presidente Lula saúda “empenho particular de Portugal”. Disponível em <http://embaixada-portugal-brasil.blogspot.com/2007/07/para-presidente-lula-sada-empenho.html>. Consultado em 01/07/09.

Presidência Portuguesa do Conselho essa importância desvaneceu-se. Importa, por isso, fazer notar a consideração de Raquel Patrício de que “na verdade, convém a Portugal ligar-se o mais possível ao Brasil, para, de um relacionamento com um emergente, retirar dividendos políticos. A assunção do discurso fraternal, assente num património cultural e linguístico de mais de 500 anos é uma hipocrisia da política externa portuguesa, aceite como tal pela política externa brasileira. Até a importância frequentemente atribuída ao papel de Portugal e do Brasil no quadro inter-regional Mercosul e União Europeia é uma hipocrisia, pois o único interesse do Brasil era estabelecer um relacionamento próximo com a União Europeia, dentro da lógica da actual política externa brasileira de diversificar os parceiros. A partir do momento em que o conseguiu, a relevância de Portugal perdeu-se”<sup>273</sup>.

Importa ainda notar que apesar de Portugal ter agido no sentido de claramente demarcar o estabelecimento da parceria estratégica entre a UE e o Brasil e as estagnadas negociações entre a UE e o Mercosul, deixando de fora da parceria questões comerciais, embora esperando que esta pudesse servir para reactivar as referidas negociações, tal não se verificou, apesar de que o facto do “Brasil se ter mostrado, naquilo que pareceu ser um momento de pré-compromisso no quadro da OMC (infelizmente não concretizado, por objecções de outros), bem mais acomodatório face às propostas europeias do que havia sido no passado, pode indiciar que Brasília está hoje mais próxima de Bruxelas do que, em algum momento anterior, esteve no passado, em matéria comercial”<sup>274</sup>.

No que à nossa investigação diz respeito, sabendo de antemão da dificuldade em analisar um assunto cujo carácter recente e sigiloso não permite aprofundar a reflexão a um nível tão aprofundado como seria desejável, para além da inexistência de bibliografia exclusivamente dedicada, foi, contudo, bastante gratificante e enriquecedor tentar compreender um momento da acção externa de Portugal que se reveste de um simbolismo elevadíssimo e de uma dinâmica relacional que merece ser estudada. Referimo-nos, claro, à interacção que um estado soberano efectua ao repercutir na UE interesses originalmente seus, agindo no sentido de fazer crer aos parceiros europeus que se tratava de um objectivo do interesse de todos. Assistimos, portanto, a um

---

<sup>273</sup> Cfr. Raquel Patrício, “Portugal - Brasil: O Lugar que Cada Um Ocupa na Política Externa do Outro”, ob. cit.

<sup>274</sup> Cfr. Francisco Seixas da Costa (Entrevista a) – Anexo 1.

fenómeno de contacto entre diversos níveis de governação, em que um governo nacional transporta para o plano intergovernamental uma questão cuja institucionalização das relações se dá no plano supranacional, o que se nos afigura como tema de análise merecedor de uma investigação mais aprofundada no domínio da política comparada relativamente às práticas e dinâmicas dos níveis de governação na UE.

Em relação à pergunta de partida geral para a nossa reflexão, i.e., qual o lugar do Brasil na PEP, importa recordar as hipóteses formuladas: H1) Na formulação da PEP os vectores europeísta e atlantista são hoje em dia complementares; H2) Verifica-se uma transformação quantitativa e qualitativa nas relações luso-brasileiras, em especial desde o final dos anos 90; H3) O relacionamento de Portugal com o Brasil assume uma vertente bilateral, uma vertente inserida no contexto da UE, e uma vertente relacionada com o Atlântico e a Lusofonia; H4) As relações com o Brasil representam um vector prioritário na formulação da PEP.

Parece-nos que as três primeiras hipóteses resultam claramente validadas. A PEP assume no século XXI uma vocação claramente europeia, atlantista e universalista, fruto da evolução histórica e das diferentes condicionantes geopolíticas que permitem a Portugal desempenhar um papel de articulação entre diversos países, línguas, culturas, e blocos regionais. Em relação ao Brasil, embora as relações luso-brasileiras tenham sofrido um forte impacto nos anos 90, o relacionamento no plano bilateral encontra-se algo enfraquecido, tal como já vimos.

Como faz notar Raquel Patrício, “Na verdade, as relações Portugal-Brasil, hoje, não têm feito jus ao diálogo de mais de 500 anos e ao passado histórico subsequente. Não obstante o discurso oficial português ser recorrentemente o de conferir crescente relevância ao Atlântico, no âmbito da política externa portuguesa, como tem, por diversas vezes, afirmado o ministro português dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, a verdade é que a concretização deste ideal não tem praticamente ocorrido, não só porque o Brasil não surge, para Portugal, como verdadeira prioridade da política externa lusa, como também, e fundamentalmente, porque Portugal detém pouca importância

para o Brasil, ocupando um lugar reduzido à história e à ligação cultural-afectiva na política externa brasileira”<sup>275</sup>.

Por isto, a nossa pergunta de partida e a quarta hipótese não têm uma resposta clara, mas sim circunstancial e dependente dos contextos e dinâmicas relacionais em análise, fazendo com que o lugar do Brasil na PEP seja o de uma constante prioridade de conteúdo variável. Importa realçar novamente uma das nossas principais conclusões, a que já aludimos no segundo capítulo. De facto o relacionamento com o Brasil pode ser considerado enfraquecido no plano bilateral e em evolução no plano da CPLP e da prioridade em relação ao Atlântico Sul. Mas sabendo que a PEP tem em larga escala uma vocação europeísta, poderemos afirmar que nesse contexto o Brasil é uma grande prioridade para Portugal. Tal como já assinalámos, o processo que levou ao estabelecimento da PEUEB, representa um momento singular de síntese entre os vectores europeísta e atlantista da PEP, sendo simultaneamente consequência da efectiva prioridade que o Brasil assume para Portugal.

A crescente complexidade das relações internacionais, que faz surgir constantemente novos centros de decisão e pontos de contacto entre os mais diversos actores, obriga a uma multiplicação de esforços por parte da diplomacia nacional, que, não obstante o facto de em certa parte não conseguir cumprir como se desejaria os objectivos da PEP, especialmente em resultado da falta de recursos e capacidades adequadas à concretização em pleno destes, continua a fazer-se afirmar pela integração europeia, pela aliança atlântica e pela lusofonia, vectores essenciais da afirmação de Portugal no mundo no século XXI.

Aliás, e para concluir, de outra forma não poderia ser, a história diplomática portuguesa impeliu desde sempre nesse sentido, tal como assinala Pedro Soares Martínez: “Por bem ou por mal, para nossa glória ou para nossa contrição, sempre que somos livres em Portugal as coordenadas gerais da acção diplomática não se afastam muito das que ficaram definidas em Zamora, quando já não oferecia dúvidas a individualidade portuguesa e, conseqüentemente, o direito de acesso de Portugal à comunidade de nações. Porque às incoerências e inconstâncias conjunturais parece

---

<sup>275</sup> Cfr. Raquel Patrício, “Portugal - Brasil: O Lugar que Cada Um Ocupa na Política Externa do Outro”, ob. cit.



sobrepôr-se sempre a imutabilidade do próprio destino nacional; e às misérias que passam, a fidelidade que perdura”<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> Cfr. Pedro Soares Martínez, ob. cit., p. 555.

## **Bibliografia**

### *Livros*

**Almeida**, Políbio Valente de, *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa, ISCSP, 1990.

**Bessa**, António Marques, *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*, Lisboa, ISCSP, 1993.

**Cervo**, Amado e **Magalhães**, José Calvet de, *Depois das Caravelas – As Relações Entre Portugal e Brasil 1808-2000*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2000.

**Costa**, Francisco Seixas da, *Tanto Mar?*, Brasília, Thesaurus Editora, 2008.

**Espada**, João Carlos e **Rosas**, João Cardoso, *Pensamento Político Contemporâneo – Uma Introdução*, Lisboa, Bertrand, 2004.

**Ferreira**, José Medeiros, *Cinco Regimes na Política Internacional*, Lisboa, Editorial Presença, 2006.

**Ferreira**, Maria João Militão, *A Política Externa Europeia – Uma Reflexão Sobre a União Europeia como Actor Internacional*, Lisboa, ISCSP, 2005.

**Hill**, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2003.

**Holsti**, K. J., *International Politics – a Framework for analysis*, 7.<sup>a</sup> Edição, New Jersey, Prentice-Hall, 1995.

**Huntzinger**, Jacques, *Introdução às Relações Internacionais*, s.l., PE Edições, 1991.

**Johnson**, Janet Buttolph e **Joslyn**, Richard A., *Political Science Research Methods*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1991.

**Kagan**, Robert, *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*, Lisboa, Casa das Letras, 2009.

**Keukeleire**, Stephan e **MacNaughtan**, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills, Palgrave-Macmillan, 2008.

- King**, Gary, **Keohane**, Robert. O. e **Verba**, Sidney, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1994.
- Lara**, António de Sousa, *Escritos Políticos*, Lisboa, Pedro Ferreira, 1992.
- Lara**, António de Sousa, *Escritos Políticos*, Lisboa, Pedro Ferreira, 1997.
- Lara**, António de Sousa, *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*, 3.<sup>a</sup> Edição, Lisboa, ISCSP, 2005.
- Lara**, António de Sousa, *Colonização Moderna e Descolonização*, Lisboa, ISCSP, 2000.
- Lara**, António de Sousa, *Imperialismo, Descolonização, Subversão e Dependência*, Lisboa, ISCSP, 2002.
- Lara**, António de Sousa, *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*, Coimbra, Almedina, 2007.
- Magalhães**, José Calvet de, *A Diplomacia Pura*, Lisboa, Editorial Bizâncio, 2005.
- Magalhães**, José Calvet de, *Manual Diplomático*, Lisboa, Editorial Bizâncio, 2005.
- Maltez**, José Adelino, *Curso de Relações Internacionais*, Lisboa, Principia, 2002.
- Maltez**, José Adelino, *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*, 2.<sup>a</sup> Edição, Lisboa, ISCSP, 1996.
- Martínez**, Pedro Soares, *História Diplomática de Portugal*, s.l., Editorial Verbo, 1986.
- Moreira**, Adriano *Teoria das Relações Internacionais*, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, Almedina, 2005.
- Moreira**, Carlos Diogo, *Teorias e Práticas de Investigação*, Lisboa, ISCSP, 2007.
- Nogueira**, Franco, *O Estado Novo*, Porto, Civilização Editora, 2000.
- Pinto**, Jaime Nogueira, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*, 3.<sup>a</sup> edição, Oeiras, Difel, 1999.
- Pinto**, Jaime Nogueira, *Salazar visto pelos seus próximos*, 4.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Bertrand Editora, 2007.

**Pinto**, Jaime Nogueira, *António de Oliveira Salazar – O outro retrato*, 6.<sup>a</sup> edição, Lisboa, A Esfera dos Livros, 2008.

**Santos**, Victor Marques dos, *A Questão Africana e as Relações Luso-Britânicas. 1884 – 1914*, Lisboa ISCSP, 2007.

**Teixeira**, Nuno Severiano e **Pinto**, António Costa, *Portugal e a Integração Europeia 1945-1986*, Lisboa, Temas e Debates, 2007.

**Valente**, Vasco Pulido, *Portugal – Ensaio de História e de Política*, Lisboa, Alêtheia Editores, 2009.

**Webber**, Mark e **Smith**, Michael (eds.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Essex, Pearson Education Limited, 2002.

**Zakaria**, Fareed, *O Mundo Pós-Americano*, Lisboa, Gradiva, 2008, pp. 161-162.

### ***Monografias***

**Narciso**, Inês de Carvalho, *A Relação entre Conceito Estratégico Nacional e Política Externa*, Lisboa, ISCSP, Rel. de Estágio, 2008.

**Palma**, Hugo de Melo, *Diplomacia Cultural ou Diplomacia Pública? Reflexões sobre a Política Cultural Externa de Portugal*, Lisboa, ISCSP, Rel. de Estágio, 2008.

**Santos**, Victor Marques dos, "Reflexões sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa", Lisboa, ISCSP-UTL, 2000. Texto policopiado. Consulta e citação autorizados.

**Santos**, Victor Marques dos, *Apontamentos das Lições de Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa, ISCSP-UTL, 2005. Texto policopiado. Consulta e citação autorizados.

### ***Artigos, palestras e discursos***

**Allison**, Graham e **Halperin**, Morton, "Bureaucratic Politics: a Paradigm and Some Policy Implications", in *World Politics*, 1972, 24, pp. 41-79.

**Amado**, Luís, “Integração de Portugal na Comunidade Europeia Vinte Anos Depois”, in *Nação e Defesa*, n.º 115, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 2006, pp. 175-180.

**Amaral**, Diogo Freitas do, “Discurso de Tomada de Posse como Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros (Discurso de apresentação do capítulo sobre ‘Política Externa’ no debate parlamentar sobre o Programa do XVII Governo Constitucional proferido pelo Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros)” in *Negócios Estrangeiros*, Março de 2006, n.º 9.2, pp. 7-14.

**Bessa**, António Marques “Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos”, in Francisco Knopfli, coord., *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal – Visões Comparadas*, Lisboa, ISCSP, 2004, pp. 53-70.

**Amorim**, Fernando, “Antecedentes remotos da política externa portuguesa”, in *Janus* 2002. Disponível em [http://www.janusonline.pt/2002/2002\\_3\\_1\\_1.html](http://www.janusonline.pt/2002/2002_3_1_1.html). Consultado em 20/08/09.

**Ferreira**, José Medeiros, “Portugal e os Estados Unidos nas duas Guerras Mundiais: a procura do plano bilateral”, in Luís Nuno Rodrigues, coord., *Regimes e Impérios: As Relações Luso-Americanas no Século XX*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2006, pp. 15-43.

**Hirst**, Mônica e **Lima**, Maria Regina Soares de, “Contexto Internacional, Democracia e Política Externa”, in *Política Externa*, 2002, Vol. 11, N. 2. pp. 78-98.

**Lima**, Maria Regina Soares de, “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”, in *América Latina/Internacional*, 1994, Vol.1, N. 2, pp. 27-46.

**Lopes**, Êrnani Rodrigues, “Portugal e a União Europeia” in *Visões de Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005, pp. 25-39.

**Maltez**, José Adelino, “Pelo Atlântico, A Caminho do Sul”, in Francisco Knopfli, coord., *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal – Visões Comparadas*, Lisboa, ISCSP, 2004, pp. 33-45.

**Mantega**, Guido, “Brasil 2007: pronto para crescer novamente” in *Diplomacia, Estratégia, Política*, n.6, Brasília, Projeto Raul Prebisch, Abril/Junho, 2007, pp. 35-48.

**Moreira**, Adriano, “O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo” in *Visões de Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005, pp. 13-20.

**Moreira**, Adriano, “A Diplomacia Portuguesa” in *Negócios Estrangeiros*, Julho de 2007, n.º 11.2, pp. 15-21.

**Patrício**, Raquel, “Brasil-Portugal: Um Diálogo de Mais de 500 Anos” in *Boletim de Informação Diplomática*, 3 de Março de 2008.

**Patrício**, Raquel, “Portugal - Brasil: O Lugar que Cada Um Ocupa na Política Externa do Outro”. Disponível em <http://brasil-americanosul.blogspot.com/2008/11/portugal-brasil-o-lugar-que-cada-um.html>. Consultado em 30/06/09.

**Patrício**, Raquel, “O BRIC Brasil”. Disponível em <http://brasil-americanosul.blogspot.com/2008/11/o-bric-brasil.html>. Consultado em 30/06/09.

**Putnam**, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, in Peter Evans et. al., *Double-Edged Diplomacy: an Interactive Approach*, Berkley, University of California Press, 1993, pp. 431-468.

**Santos**, Victor Marques dos, “Lusofonia e Projecção Estratégica. Portugal e a CPLP”, in *Nação e Defesa*, n.º 109, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Outuno-Inverno 2004, pp. 123- 151.

**Teixeira**, Nuno Severiano, “Continuity and change: The foreign policy of Portuguese democracy”, Working Paper n.º 1, Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, 2004. Disponível em [http://www.ipri.pt/publicacoes/working\\_paper/pdf/NST\\_1.pdf](http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/NST_1.pdf). Consultado em 20/08/09.

**Teixeira**, Nuno Severiano, “Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois”, in *Nação e Defesa*, n.º 115, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 2006, pp. 169-174.

**Telo**, António José, “As relações externas da transição para a democracia” in *Janus 1999-2000*. Disponível em [http://www.janusonline.pt/1999\\_2000/1999\\_2000\\_1\\_40.html](http://www.janusonline.pt/1999_2000/1999_2000_1_40.html). Consultado em 20/08/2009.

**Wong**, Reuben, “The Europeanization of Foreign Policy“, in Hill, Christopher e Smith, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 134-153.

### ***Webgrafia***

“Blog da Embaixada de Portugal no Brasil”, <http://embaixada-portugal-brasil.blogspot.com>. Consultas várias.

### ***Documentos Oficiais e Intervenções Públicas de Responsáveis Políticos***

**Lobo Antunes**, Manuel, “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE”, Abril de 2008. Disponível em <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/declaracoes/200804101240.htm>. Consultado em 29/06/09.

“Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)”, Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos\\_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf). Consultado em 29/06/09.

“Programa para 18 Meses das Presidências Alemã, Portuguesa e Eslovena”. Disponível em <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/89F2F3D0-40D8-46EB-895D-4B94B879899B/0/programadotrio.pdf>. Consultado em 01/07/09.

“Presidência Portuguesa do Conselho. Uma união mais forte para um mundo melhor”. Disponível em <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/5EE21EF3-E489-4F38-B804-B2421CF402AA/0/20070625EuropressCadernoPrioridades.pdf>. Consultado em 01/07/09.

“Cimeira EU-Brasil: Declaração Comum”. Disponível em [http://infoeuropa.euroid.pt/opac/BD32SC8D6HEB8GY7XXIRVPX87NXBB1NF3EKHM9JFTGHU1F8CG5-00256?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000038704&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](http://infoeuropa.euroid.pt/opac/BD32SC8D6HEB8GY7XXIRVPX87NXBB1NF3EKHM9JFTGHU1F8CG5-00256?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000038704&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA). Consultado em 29/06/09.

### ***Legislação***

*Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas*. Disponível em <http://www.stcde.pt/sj/conviena-d.htm>. Consultado em 30/06/09.



## **Anexos**

### *Anexo 1 - Entrevista concedida pelo Senhor Embaixador Francisco Seixas da Costa*

**1 - Em primeiro lugar gostaria de lhe agradecer a amabilidade de me conceder esta entrevista, e a possibilidade que me facultou de realizar o estágio curricular na Embaixada de Portugal no Brasil, entre Agosto e Dezembro de 2007, em plena Presidência Portuguesa da UE. Sendo o meu trabalho de seminário sobre “O Papel de Portugal na Negociação da Parceria Estratégica entre a UE e o Brasil”, que fará ainda parte integrante do relatório de estágio, gostaria de começar por lhe perguntar como, em que altura e por parte de que entidades surgiu a ideia de concretizar esta parceria estratégica?**

O conceito de “parceria estratégica” simboliza, no quadro das relações externas da União Europeia (UE), um acordo conseguido em torno de um modelo de relacionamento privilegiado entre a União e um determinado Estado, o qual comporta: a identificação e o reconhecimento da importância desse Estado à escala global, que conduz à definição com esse Estado de um conjunto de áreas que passam a ser objecto de uma análise comum, regular e institucionalizada, através da fixação de modelos de cooperação sob uma rede de estruturas próprias (assentes em grupos de trabalho específicos), com cimeiras anuais.

A UE é muito parca na selecção dos seus “parceiros estratégicos”, para não banalizar o modelo e para evitar estar a criar mecanismos pesados em casos em que o desenvolvimento futuro dos mesmos o não justifiquem.

Até à apresentação, ao Brasil, da proposta de “parceria estratégica”, a UE tinha apenas estabelecido esse modelo com os seguintes países: EUA, Canadá, Rússia, China, Japão e Índia. Com este último país, note-se, foi Portugal, aquando da sua presidência da UE, de 2000, quem lançou o mecanismo. Tive o prazer de ser eu próprio, durante uma reunião da “troika” UE-India em Helsínquia, em Novembro de 1999, quem avançou tentativamente com a proposta, logo aceite pelas autoridades indianas e, mais tarde, aceite pelos nossos parceiros, que levou a instituição da “parceria estratégica” com a Índia. Foi um trabalho muito interessante que, aliás, nos inspirou para o que viríamos a fazer com o Brasil

Pode hoje revelar-se que a ideia de poder vir a incluir o Brasil na lista dos Estados com os quais a UE tem parcerias estratégicas começou a ser gizada, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros (serviços centrais e Embaixada em Brasília), durante o 2º semestre de 2006. O assunto foi tratado de forma sigilosa e envolveu o estabelecimento de uma estratégia a desenvolver dentro da própria UE, que inicialmente passou por contactos exploratórios com a Comissão Europeia (CE) e com alguns Estados membros, numa sequência de abordagens planeada ao pormenor. Naturalmente que o Brasil – o outro lado da parceria – foi envolvido em devido tempo nesses contactos, a partir do momento em que a plausibilidade deles levarem a bons resultados se tornou evidente. Foi um trabalho de meses, que só se revestiu de uma natureza mais formal no 1º semestre de 2007, durante a presidência alemã da UE, e que, a partir daí, obrigou a uma intensificação de esforços da nossa parte, até porque nem todas as entidades envolvidas neste “upgrading” das relações euro-brasileiras tinham, no início, a mesma leitura da virtualidade da nossa proposta.

**2 – No seu livro *Tanto Mar* encontramos, nos seus diversos artigos e entrevistas em que fala sobre a parceria estratégica, a referência a uma anomalia que se visou corrigir através desta parceria. Em que se materializava esta anomalia? Pensa ter sido totalmente corrigida?**

Independentemente da natureza muito especial da relação política existente entre Portugal e o Brasil ser, em si mesma, uma motivação muito forte para a nossa ideia da fixação de uma “parceria estratégica” UE-Brasil, é óbvio que só a importância objectiva do Brasil poderia servir de base sólida para que a nossa proposta frutificasse. O voluntarismo tem limites...

A “anomalia” de que falei era isso mesmo: o facto do Brasil ser hoje um país emergente com crescente relevância no quadro internacional e, por uma situação que nos parecia inexplicada e inexplicável, a UE não ter ainda optado por com ele ter uma relação mais íntima. Era necessário testar a razão pela qual isso não tinha acontecido e, se necessário, tentar forçar esse reconhecimento. Foi isso que fizemos, ao lançar a ideia consagrada na nossa proposta, procurando identificar eventuais opositores ou reticentes e, através de uma estratégia conjugada de diligências e pressões, tentar inverter tal situação.

O estabelecimento da “parceria estratégica”, lançada na cimeira de Lisboa de 4 de Julho de 2007 e concluída na cimeira do Rio em Dezembro de 2008, corrige, assim, e plenamente, a situação anómala que se vivia.

**3 – No seu livro refere que “não é por acaso que Portugal propôs o Brasil e não será talvez por acaso que até hoje nenhum outro país propôs o Brasil” tendo sido um “trabalho de vários meses, de apresentação de argumentos e de um conjunto de bases para lançar o trabalho” (p. 249). Que países se opunham a esta parceria? E que dificuldades encontrou Portugal em convencer os Estados membros da UE das vantagens da mesma? Quais os principais argumentos que favoreceram a nossa posição?**

Na vida diplomática, há coisas que só o tempo permite revelar. Uma delas é, neste caso, a identificação nominativa dos países que, durante algum tempo, não se mostravam muito entusiasmados com a ideia de conceder ao Brasil o novo estatuto.

Mas pode dizer-se que, no quadro dessas dificuldades, contou-se no início também com as reticências de certos sectores da Comissão Europeia – da qual quero excluir, de forma muito frontal, a delegação da Comissão Europeia no Brasil, desde o início grandemente favorável à nossa ideia.

Porquê essas reticências, que sectores da Comissão partilhavam com certos EM? Embora caiba a cada um explicar as suas motivações, a minha perspectiva é que havia duas motivações negativas essenciais, que dificultavam e dificultaram o processo e que, de certo modo, levavam esses sectores a não considerar oportuna a fixação da “parceria estratégica”, dentro do calendário que criámos mais adequado.

A primeira é de natureza política mais geral e tem a ver com o facto do Brasil, à época, estar na linha da frente da posição dos países em desenvolvimento que mais se opunham às propostas europeias, no quadro de negociação do “ciclo de Doha” da Organização Mundial do Comércio. Essa atitude, vista como muito negativa, que o Brasil tomava levava alguns ao raciocínio de que “não se deve ‘dar uma prenda’ ao Brasil no momento em que ele menos a merece”.

A segunda objecção era de natureza mais conjuntural e teve a ver, essencialmente, com o facto de, meses antes, o Brasil ter rejeitado a proposta para o fornecimento de um projecto europeu de televisão digital, em favor de uma proposta japonesa. O

argumentário brasileiro para esta rejeição esteve sempre longe de convencer os interlocutores europeus, que nunca encontraram razões técnicas de fundo para o afastamento da respectiva proposta. Essa situação criou um mal-estar que, naturalmente, não favoreceu o apoio aquando do surgimento das nossas propostas para o reforço das relações com o Brasil.

Foram estas objecções, entre outras que o momento não aconselha a revelar, que dificultaram a nossa estratégia, mas que acabaram por a não obstaculizar, como se viu.

Mas vale também a pena dizer que, neste processo, e a partir do momento em que revelámos as nossas intenções, Portugal esteve longe de estar só na sua ideia de promover o reforço da relação euro-brasileira. Vários EM colocaram-se, desde o início, ao nosso lado e, aliás, foi isso que também ajudou a que tivéssemos sucesso.

O nosso argumentário é aquele que é público e que, no fundo, aparece plasmado no documento que estabelece a “parceria estratégica”. Prende-se, essencialmente, com o facto do Brasil representar um papel crescente à escala global que, a nosso ver, não devia ser ignorado (económico, ambiental, político, cultural, etc), o facto de ser um parceiro muito empenhado em algumas agendas de modernidade à escala multilateral que também partilhávamos (direitos humanos, forças de paz, luta contra a fome, desenvolvimento durável, etc), a circunstância de ter um histórico de relacionamento com a Europa resultante da presença no seu seio de várias comunidades de origem europeia, de ser um Estado com um papel estratégico, potencial e efectivo, de estabilização e moderação na sua área regional e, finalmente, o facto de ter uma estrutura político-constitucional democrática, com plena liberdade dos “media” e da sociedade civil, perfeitamente compatível com o modelo europeu – neste caso, bem mais do que alguns outros “parceiros” que a UE já tinha, diga-se.

#### **4 – Como se desenvolveu a coordenação entre o MNE, a REPER e a Embaixada em Brasília?**

A decisão de lançar a proposta de parceria foi tomada a nível do Governo, por iniciativa do Ministro dos Negócios Estrangeiros português. A execução das diversas diligências, que envolveram também várias outras das nossas Embaixadas, passou a ser definida pelo MNE. Mas gostava de dizer que, nos aspectos essenciais e iniciais, as diligências de natureza política, a nível elevado, foram de uma importância fulcral. Sem

o seu sucesso a ideia não teria vingado e não seriam os contactos diplomáticos tradicionais que a teriam salvo.

Naturalmente que a Embaixada em Brasília teve um papel na relação inicial com as autoridades brasileiras, se bem que, a partir do momento em que a Comissão Europeia lançou a sua primeira proposta – e após esta ter obtido “luz verde” do Conselho de Ministros –, aí por Maio de 2007, a interlocução prática essencial se tenha passado a fazer entre a Comissão e a delegação brasileira junto da UE. Nada que seja diferente daquilo que são as regras de trabalho da UE.

**5 – Pode considerar-se que a presença de Durão Barroso à frente da Comissão Europeia contribuiu de forma determinante para que a parceria fosse concluída?**

Não gostava de fulanizar este assunto. Apenas lhe poderei dizer que o presidente da Comissão Europeia terá reflectido exactamente a atitude da Comissão, em todos os diversos tempos em que esta se foi pronunciando sobre a proposta portuguesa de “parceria estratégica”. E, como atrás deixei claro, momentos houve em que a Comissão esteve longe de estar entusiasmada com a nossa ideia.

**6 – Do lado brasileiro, que expectativas e percepções existiam no início deste processo em relação ao facto de ser Portugal a liderar a proposta no seio da UE? O empenho português foi bem acolhido?**

É difícil colocarmo-nos do “outro lado”. A título pessoal, entendo que o Brasil viu, com agrado, que, ao avançar com esta ideia, Portugal confirmou a sua tradicional atitude de favorecimento dos interesses brasileiros no quadro mundial, e europeu em particular, posição que Brasília tem por certa – e com razão, como uma vez mais se viu. Mas o Brasil também terá ficado agradado com o facto de outros EM se terem, rapidamente, colocado ao lado da proposta portuguesa. Um país como o Brasil gosta de ver a sua importância reconhecida e, naturalmente, quando outros Estados, para além de Portugal, reconhecem expressamente essa sua importância, isso é algo que lhe não é despreciando.

Convém ter presente, neste ponto, o que o presidente Lula disse em Lisboa sobre o papel de Portugal neste reconhecimento europeu do Brasil, palavras que Portugal registou como uma nota de muito sincera gratidão.

**7 – Esta parceria deixa de fora questões de índole comercial, que farão parte do acordo entre a UE e o Mercosul. No entanto, teve que o explicar em Montevideo. Sente que a conclusão da parceria estratégica poderia, de alguma forma, ter estado ameaçada por uma percepção errada por parte dos parceiros regionais do Brasil quanto a esta questão?**

Naturalmente que, num quadro de relações regionais, que tem dimensões externas que estão ainda por clarificar – seja no quadro da OMC, seja do Mercosul - , é legítimo que, no início, pudessem ter-se suscitado algumas dúvidas sobre o efeito concreto desta singularização do Brasil.

Foi por isso que tomei a iniciativa – e revelo aqui que foi pessoal, porque não tinha instruções específicas do meu Governo para o fazer – de aproveitar um convite que me havia sido dirigido pela minha colega em Montevideo, para fazermos uma apresentação conjunta da futura presidência portuguesa da UE na sede do Mercosul, para esclarecer o que me pareceu que devia ser esclarecido. E acho que em boa hora o fiz, porque essa apresentação, que clarificou os limites da “parceria estratégica”, poderá ter sido o momento que deu início ao fim das preocupações dos parceiros sul-americanos do Brasil.

De qualquer forma, nunca me pareceu que o futuro da “parceria” estivesse em risco. Com efeito, as chancelarias encarregar-se-iam, cedo ou tarde, de deixar claro aquilo que era, em si mesmo, transparente e cristalino. Creio, aliás, que o próprio Brasil terá tido idêntico cuidado junto dos seus parceiros regionais.

**8 – Refere também no seu livro que espera que a parceria com o Brasil seja um estímulo para reactivar o relacionamento entre a UE e o Mercosul (p. 263). Isto foi conseguido?**

Infelizmente, e por ora, não. Mas o facto do Brasil se ter mostrado, naquilo que pareceu ser um momento de pré-compromisso no quadro da OMC (infelizmente não concretizado, por objecções de outros), bem mais acomodaticio face às propostas europeias do que havia sido no passado, pode indiciar que Brasília está hoje mais próxima de Bruxelas do que, em algum momento anterior, esteve no passado, em matéria comercial. Se esse é já um efeito “colateral” da “parceria estratégica” é algo que

não posso ousar afirmar... E, não podemos esquecer, o Brasil é, de um dos lados, a “chave” essencial para a conclusão do acordo UE-Mercosul.

**9 – Na actualidade, em traços gerais, quais as grandes inovações introduzidas e concretizadas pela proposta de parceria estratégica no quadro das relações UE-Brasil?**

(Permita-me que não responda a isto: teria de limitar-me a repetir o texto da introdução do documento da própria “parceria estratégica”, porque nada mais há a dizer)

14 de Junho de 2009

**Anexo 2 – Colóquio: “1808-2008 e o Futuro das Relações Económicas Portugal/Brasil” - “O Brasil e a Presidência portuguesa da UE” - Intervenção de Manuel Lobo Antunes, Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus, proferida a 10 de Abril de 2008<sup>277</sup>**

A terceira Presidência portuguesa realizou-se num período fundamental para o futuro político da União Europeia (UE). O dossier porventura mais mediático e politicamente sensível da Presidência portuguesa foi a negociação e o acordo para um novo Tratado da UE que substituísse o malgrado Tratado Constitucional. Esse objectivo foi plenamente conseguido: a UE ultrapassou o impasse institucional em que se encontrava há vários anos e o novo Tratado, que deverá entrar em vigor em Janeiro de 2009, veio a ter o nome da nossa capital, Lisboa. Efectivamente quase todos o conhecem, e é o seu nome oficial, como Tratado de Lisboa e não Tratado Reformador como alguns, porventura numa tentativa da sua desvalorização, persistem em designá-lo.

Tal como nas nossas duas presidências anteriores (em 1992 e 2000), Portugal quis imprimir o seu cunho próprio na agenda externa da UE durante o semestre em que exerceu a Presidência. Para além de um novo Tratado com novas regras institucionais e novas ambições políticas para a Europa à medida dos problemas que enfrentamos no mundo, os dois outros grandes objectivos claramente identificados e publicitados como tal da nossa Presidência – objectivos esses, sublinhe-se, não isentos de riscos e incertezas – eram a realização de Cimeiras com África e com o Brasil. Com estas duas Cimeiras pretendíamos contribuir para o reforço do diálogo estruturado com outros parceiros estratégicos, regionais ou individualmente considerados. Já o havíamos feito no passado com as primeiras Cimeiras Europa/África e UE/Índia, ambas em 2000, e quisemos reiterá-lo na nossa Presidência do segundo semestre de 2007.

A Cimeira UE/Brasil justificava-se a nosso ver plenamente, dado que ninguém tem hoje dúvidas que o Brasil é um parceiro estratégico da UE e que se tornará no futuro cada vez mais um interlocutor incontornável. Havia pois que preencher uma lacuna incompreensível e prejudicial, elevando a qualidade do diálogo político e a

---

<sup>277</sup> Disponível em <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/declaracoes/200804101240.htm>. Consultado em 29/06/09.



cooperação entre a UE e o Brasil para um nível semelhante ao que a União já construiu com a China, a Índia e a Rússia.

Como disse o Primeiro-Ministro português, José Sócrates, nos dias que antecederam a Cimeira UE/Brasil, e cito, “na relação entre a UE e a América Latina fazia falta uma trave-mestra, um pilar, e esse pilar só poderia ser o Brasil”. O Primeiro-Ministro sublinhou também, com inteira verdade, que, volto a citar, “foi por pressão portuguesa, por sugestão portuguesa, por insistência portuguesa, que esta Cimeira se realizou”. E naturalmente esta Cimeira só foi possível porque o Presidente e o Governo do Brasil partilharam connosco a mesma ambição, os mesmos objectivos e tiveram a mesma leitura das vantagens mútuas que poderemos colher de uma colaboração e cooperação tão estreitas.

E, de facto, convenhamos, o que poderia ser mais natural do que o lançamento, em Lisboa, sob presidência portuguesa, de uma nova parceria estratégica entre a UE e o Brasil? Perdoem-me a imodéstia patriótica; sei também que não fica bem o elogio em causa própria; mas que outro país, se não Portugal, poderia ter a sensibilidade, a noção de urgência e as condições necessárias para promover essa aproximação? A generalidade dos países da UE tem um grande interesse nas relações com o Brasil, mas a verdade é que tem sido Portugal o país que, de forma sistemática e mais consistente, sempre advoga a convergência de posições com o Brasil.

O que nos une ao Brasil, todos o sabem, é muito profundo. Apesar da diferença no sotaque, partilhamos uma língua, uma história e uma cultura comuns. Lembro-me de ver hasteadas em Brasília, com emoção, por ocasião de uma cerimónia oficial, todas as bandeiras de Portugal, como sendo legitimamente também as do Brasil, desde a fundação da nacionalidade portuguesa até que politicamente nos separámos em 1822. Digo sempre que os grandes figuras da nossa história são tão portuguesas como brasileiras. Ambos, portugueses e brasileiros, os podem reclamar como seus porque são actores de uma história comum indivisível. Não é, por exemplo, o Padre António Vieira, cuja vida e virtudes por estes dias homenageamos, a prova evidente desta indivisibilidade?

Os laços desta mestiçagem são muito fortes, e espero que perdurem por muito tempo. Não se trata apenas de uma questão de afectividade: é esse o interesse estratégico de Portugal, pois como bem sabemos o Brasil tem tudo para ser grande no

Mundo e para ser o principal garante do crescimento e da vitalidade da cultura de raiz lusófona. Nós portugueses, do lado de cá do Atlântico, não nos devemos sentir acabrunhados por isso. Pelo contrário, o reconhecimento da necessidade de um Brasil politicamente forte, economicamente vigoroso e culturalmente influente só demonstrará lucidez estratégica da nossa parte. Um Brasil elevado a “potência” significa também, não tenhamos dúvidas, uma comunidade lusófona mais poderosa no sistema internacional. E afinal, é a lusofonia o legado mais precioso da nossa história, o “mais” da nossa identidade como nação. Brasil mais forte é igual a Portugal mais forte. E vice-versa. E o mesmo vale para todos os Estados, na África e na Ásia, que partilham connosco a mesma língua, reunindo-nos todos na CPLP.

Mas importa também sermos realistas e não escamotear alguns preconceitos mútuos que continuam arraigados – nomeadamente no modo como nos vemos e categorizamos uns aos outros – e que podem constituir escolhos no estabelecimento de uma relação saudável e frutuosa.

Julgo, contudo, que estamos neste momento a viver um período de reencontro profundo, em diferentes planos: no reforço do diálogo político, na economia e na cultura.

Parece-me que não será um exagero afirmar que a realização da Cimeira foi um bom prenúncio para a celebração dos 200 anos da chegada da Corte portuguesa ao Brasil. Recordo-me também de pensar, ao assistir à conferência de imprensa final da Cimeira, e ouvindo o Presidente Lula, o Primeiro-Ministro José Sócrates e o Presidente da Comissão, Durão Barroso, todos eles a falarem em português, que a Presidência não poderia ter tido um melhor início. Com efeito, o sucesso da Cimeira, logo a abrir a nossa Presidência, deu o mote e um forte impulso para os meses sobrecarregados que se seguiram.

Gostaria de deixar aqui um breve registo dos passos dados no caminho diplomático para a concretização da Cimeira entre a UE e o Brasil:

Desde logo, o desenvolvimento de um diálogo específico da União Europeia com o Brasil constava do Programa do trio de Presidências – Alemanha, Portugal e Eslovénia – (p. 159 – “Será dada especial atenção ao desenvolvimento de um diálogo específico com o Brasil e o México”) e estava enquadrado na Comunicação da

Comissão sobre a “Parceria reforçada entre a UE e a América Latina”, de Dezembro de 2005.

Durante a visita oficial do Presidente da Comissão ao Brasil, de 31 de Maio a 2 de Junho 2006, foi acordado elevar o nível do relacionamento UE/Brasil. Assim, em Setembro de 2006, o Secretariado-Geral do Conselho da UE e a Comissão elaboraram um documento intitulado “O Brasil em vésperas de eleições nacionais”, que constituiu uma reflexão sobre a importância do Brasil na cena internacional e a necessidade de a UE desempenhar um papel mais activo no seu relacionamento com ele, através de um diálogo político reforçado.

O governo português aproveitou a aproximação da presidência portuguesa para dar um impulso político decisivo e deixar uma marca própria na consolidação de um relacionamento estratégico com o Brasil, tendo feito diligências bilaterais, a diferentes níveis políticos e diplomáticos, com os interlocutores europeus, com as autoridades brasileiras e com a Comissão. O apoio da Presidência alemã foi importante nesta fase.

No Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia de 22 de Janeiro de 2007, em nome do Ministro, tive a oportunidade de anunciar a intenção do governo português de realizar a 1ª Cimeira UE/Brasil durante a nossa presidência, a qual queríamos que marcasse o início de um novo relacionamento da UE com aquele país. A 3 Maio 2007, em Brasília, teve lugar uma primeira reunião UE/Brasil, em formato troika, no âmbito do diálogo político.

A 23 Maio de 2007, Portugal apresentou às instâncias apropriadas da União uma proposta concreta no sentido de realizar a 1ª Cimeira UE/Brasil em Lisboa a 4 de Julho. Após debate - dado que algumas delegações se mostraram hesitantes quanto à institucionalização das Cimeiras com o Brasil, preferindo apenas a realização de um evento pontual - foi possível ultrapassar as reservas de alguns parceiros, tendo a proposta portuguesa sido aceite.

Na sequência de uma reunião de Embaixadores foi elaborado um projecto de Comunicado Conjunto para a Cimeira UE/Brasil, incluindo na parte final um compromisso quanto ao lançamento de uma parceria estratégica entre as partes, tal como proposto por Portugal. A 30 Maio foi aprovada em Colégio de Comissários uma

Comunicação da Comissão sobre a Parceria Estratégica UE/Brasil, adoptada pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros em Junho de 2007.

O trabalho preparatório da Cimeira coube à Presidência alemã em colaboração com Portugal. Assim, procedeu-se ao trabalho conjunto de preparação, no seio dos Grupos do Conselho e com o Brasil, da agenda e Declaração Comum da Cimeira UE/Brasil. A Declaração foi submetida aos nossos Embaixadores junto da União Europeia a 27 de Junho, entregue ao Brasil a 28 e aprovada em Conselho de Ministros da União a 29 de Junho.

Finalmente, a Cimeira realizou-se em Lisboa a 4 de Julho, confirmando o estabelecimento de uma parceria estratégica entre as partes, que se comprometeram a elaborar um Plano de Acção a aprovar na próxima Cimeira – a ter lugar Dezembro de 2008 sob presidência francesa – e que constituirá a base desta parceria.

A concluir este registo dos nossos esforços diplomáticos conducentes à realização da primeira Cimeira entre a UE e o Brasil, é também da mais elementar justiça deixar uma palavra de reconhecimento e apreço pelo empenho do nosso Embaixador em Brasília, Francisco Seixas da Costa, na sua concretização, utilizando em toda a extensão os seus conhecidos dotes diplomáticos e políticos.

O Brasil constitui hoje uma referência de estabilidade democrática e económica no actual contexto da América Latina. A UE é o maior parceiro comercial do Brasil. Mas as ambições da UE relativamente ao Brasil devem ir bem para além do mercado. Partilhamos o mesmo apego à democracia e ao respeito pelos direitos humanos. Acreditamos na necessidade de construir um Mundo mais justo e equilibrado, entre países e blocos regionais, com mais progresso social e desenvolvimento sustentável. O Brasil, repito, é um actor político, económico e cultural da maior importância. Foi com gosto e orgulho que assumimos a responsabilidade de construir esta ponte necessária entre a UE e o Brasil.

Muito obrigado.

Lisboa, 10 de Abril de 2008

## **Anexo 3 - Cimeira UE Brasil de 4 de Julho de 2007 - Declaração Comum<sup>278</sup>**

1. O Primeiro-Ministro de Portugal, José Sócrates, na sua qualidade de Presidente do Conselho Europeu, assistido pelo Secretário-Geral/Alto Representante do Conselho da União Europeia, Javier Solana, o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, e o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, reuniram-se hoje, em Lisboa. Estiveram também presentes na reunião Benita Ferrero-Waldner, Comissária Europeia para as Relações Externas, Peter Mandelson, Comissário para o Comércio Externo, Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, e Luís Amado, Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros de Portugal.

2. A UE e o Brasil tiveram oportunidade de dialogar sobre vários temas de interesse mundial, regional e bilateral, tendo acordado em reforçar as suas relações bilaterais de longa data, com particular destaque para o diálogo político ao mais alto nível.

### **LANÇAMENTO DE UMA PARCERIA ESTRATÉGICA**

#### **Reforço do diálogo político**

3. No momento histórico da sua primeira Cimeira, a UE e o Brasil decidiram criar uma parceria estratégica global, baseada nos seus estreitos laços históricos, culturais e económicos. Ambas as partes partilham valores e princípios essenciais, como a democracia, o primado do direito, a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e uma economia de mercado. Ambas acordam na necessidade de identificar e promover estratégias comuns para fazer face aos desafios mundiais, nomeadamente em matéria de paz e segurança, democracia e direitos humanos, alterações climáticas, diversidade biológica, segurança energética e desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza e a exclusão. Acordam também na importância de cumprir as obrigações decorrentes dos actuais tratados internacionais em matéria de desarmamento e não proliferação de armas. A UE e o Brasil concordam em que a

---

<sup>278</sup> Disponível em

[http://infoeuropa.euroid.pt/opac/BD32SC8D6HEB8GY7XXIRVPX87NXBB1NF3EKHM9JFTGHU1F8CG5-00256?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000038704&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](http://infoeuropa.euroid.pt/opac/BD32SC8D6HEB8GY7XXIRVPX87NXBB1NF3EKHM9JFTGHU1F8CG5-00256?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000038704&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA). Consultado em 29/06/09.

melhor forma de abordar as questões de ordem mundial passa por um multilateralismo efectivo centrado no sistema das Nações Unidas. Ambas as partes se congratulam com o estabelecimento de um diálogo político UE-Brasil, iniciado sob a Presidência Alemã da União Europeia.

4. A UE e o Brasil atribuem grande importância ao reforço de relações entre a UE e o Mercosul e estão empenhados na conclusão do Acordo de Associação

UE-Mercosul, que permitirá aprofundar ainda mais as relações económicas de uma e outra região e intensificar o diálogo político, bem como as iniciativas em matéria de cooperação. A UE e o Brasil sublinham a grande importância económica e política que este acordo terá para ambas as regiões e o seu papel no reforço dos respectivos processos de integração.

5. A UE e o Brasil sublinham o seu empenhamento no reforço do processo bi-regional UE-ALC.

#### **Reforço do diálogo nas políticas sectoriais**

6. A UE e o Brasil congratulam-se com os progressos registados a nível do diálogo existente em matéria de políticas sectoriais, nomeadamente os transportes marítimos, a ciência e tecnologia e a sociedade da informação. Ambas as partes acordam em reforçar o diálogo entre elas estabelecido nos domínios do ambiente e do desenvolvimento sustentável e acolhem com agrado o lançamento de novos diálogos sobre energia, emprego e questões sociais, desenvolvimento regional, cultura e educação, bem como sobre o mecanismo de consulta para as questões sanitárias e fitossanitárias. Apoiam plenamente os diálogos que visam abordar questões de interesse mútuo de molde a fortalecer a cooperação existente. No que se refere, mais especificamente, ao diálogo sectorial sobre ciência e tecnologia, a UE e o Brasil sublinham que a recente entrada em vigor do Acordo de Cooperação UE-Brasil nesta matéria constitui uma base sólida para aprofundar a cooperação estabelecida.

#### **Abordagem dos desafios mundiais**

7. A UE e o Brasil salientam o quão é importante implementar o processo de reforma adoptado, em 2005, na Cimeira das Nações Unidas, nomeadamente a reforma das principais instâncias da ONU, tal como se refere no documento final, a fim de se

poderem enfrentar os vários desafios com que a comunidade internacional se vê confrontada.

8. A UE e o Brasil acordam em trabalhar conjuntamente para fazer face aos desafios mundiais mais prementes em matéria de paz e segurança, em questões como o desarmamento, a não proliferação e o controlo de armas, em especial de armas nucleares, químicas e biológicas e seus vectores de lançamento, a criminalidade organizada transnacional, designadamente o tráfico de droga, o branqueamento de capitais, o tráfico de armas de pequeno calibre, armas ligeiras e munições, o tráfico de pessoas e ainda o terrorismo e a migração clandestina. Ambas as partes manifestam o seu empenhamento no Mecanismo de Coordenação e Cooperação em matéria de Droga entre a União Europeia e a América Latina, incluindo as Caraíbas.

9. A UE e o Brasil reconhecem que um dos maiores desafios do nosso século é a erradicação da pobreza. Reafirmam o seu empenhamento em continuar a colaborar estreitamente na promoção e implementação dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, congratulam-se com as iniciativas tomadas pelo Brasil e por alguns Estados-Membros da UE no sentido de implementar fontes inovadoras de financiamento e sublinham o seu interesse em reforçar a cooperação no âmbito da ajuda ao desenvolvimento. Destacam a importância de criar uma parceria global para o desenvolvimento e de implementar o plano de acção da Conferência Internacional de Monterrey sobre o Financiamento do Desenvolvimento. Comprometem-se ainda a lutar contra a pobreza e a fazer avançar os debates em matéria de coesão social no quadro da UE-ALC.

10. Reiterando o seu compromisso de reforçar o regime multilateral em matéria de alterações climáticas, a UE e o Brasil lutam por um acordo ambicioso relativamente ao segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, bem como pelo desenvolvimento de ulteriores acções ao abrigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas entre as quais incentivos a que os países em desenvolvimento tomem medidas – de diversa índole – que possam ser avaliadas, divulgadas e verificadas. Ambas as partes reconhecem que poderão progredir substancialmente se se pautarem pelo grande objectivo da Convenção e pelo princípio da comunhão e diferenciação de responsabilidades, e reiteram o seu empenhamento em que a Conferência de Bali de Dezembro de 2007 reproduza resultados satisfatórios.

Tomam nota das disposições em matéria de cooperação nos domínios da energia e das alterações climáticas enunciadas na declaração conjunta da Presidência Alemã do G8 e dos Chefes de Estado e/ou de Governo do G5 proferida em Heiligendamm a 8 de Junho de 2007. A UE e o Brasil cooperarão mais estreitamente nos domínios da conservação da diversidade biológica, da utilização sustentável dos seus componentes e da partilha justa e equitativa dos benefícios que advêm da utilização dos recursos genéticos, inclusivamente através do acesso adequado a esses recursos e da transferência apropriada das tecnologias relevantes, tendo em conta todos os direitos sobre esses recursos e tecnologias, bem como através de um financiamento adequado e, nomeadamente, na próxima Conferência das Partes na Convenção sobre a Diversidade Biológica e na reunião das partes no Protocolo de Cartagena sobre a Biossegurança que se realizarão em Bona, em Maio de 2008, por forma a levar por diante a implementação da Convenção e do Protocolo. Reforçarão ainda a cooperação entre eles estabelecida em domínios como as florestas e a gestão dos recursos hídricos.

11. A UE e o Brasil decidem cooperar no sentido de garantir a produção sustentável, a utilização e o desenvolvimento de todas as formas de energia, nomeadamente os biocombustíveis, bem como de promover fontes de energia renováveis e tecnologias energéticas com baixo teor de carbono. Pretendem trabalhar no sentido de reforçar a eficiência energética e a partilha de energias renováveis no conjunto de medidas tomadas à escala mundial. Decidem agir conjuntamente e com outros países no sentido de criar um mercado mundial de biocombustíveis e consideram o trabalho do Fórum Internacional sobre Biocombustíveis um instrumento fundamental para atingir esse objectivo. Aguardam com expectativa a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, que se realizará em Bruxelas a 5 e 6 de Julho de 2007, apostando na produtividade dos seus resultados e saúdam a iniciativa de organizar uma Conferência Internacional sobre Biocombustíveis no Brasil, no segundo semestre de 2008.

### **Alargamento e aprofundamento das relações económicas e comerciais**

12. Tanto a UE como o Brasil acreditam que uma maior liberalização do comércio e a facilitação dos fluxos de investimento promoverão o crescimento económico e a prosperidade dos seus povos. Reafirmam o seu forte empenhamento na rápida conclusão da Ronda de Doha para o Desenvolvimento, da OMC. Reiteram também o



seu empenhamento em alcançar um acordo ambicioso, global e equilibrado que permita cumprir os objectivos da Ronda em termos de desenvolvimento, incentive de modo significativo os fluxos comerciais a nível da agricultura, dos bens industriais e dos serviços entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e promova a instituição de regras comerciais eficazes.

13. A UE e o Brasil estão seriamente empenhados na conclusão do Acordo de Associação UE-Mercosul, que contribuirá para intensificar os fluxos comerciais e de investimento entre ambas as regiões, e estão convictos de que a celebração de acordos regionais no domínio do comércio constitui um importante complemento do sistema comercial multilateral.

14. A fim de reforçarem mais ainda os seus laços económicos, a UE e o Brasil planeiam estabelecer um diálogo regular sobre questões macroeconómicas e financeiras e instam o Banco Europeu de Investimento a continuar a apoiar os projectos brasileiros de desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a UE e o Brasil congratulam-se com a cooperação estabelecida entre o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social do Brasil (BNDES).

15. Saúdam a realização em Lisboa a 4 de Julho de 2007, da primeira Mesa Redonda Empresarial UE-Brasil, em que participarão empresas brasileiras e europeias.

### **União entre povos**

16. A UE e o Brasil sublinham a importância de reforçar mais ainda o entendimento e a consciencialização pública das respectivas sociedades e de estimular os contactos da sociedade civil e os intercâmbios entre os respectivos povos. Incentivam, em especial, a cooperação entre o Comité Económico e Social Europeu e o Conselho de Desenvolvimento Económico e Social (CDES) brasileiro. Afirmam a sua vontade de cooperar no quadro da Convenção da UNESCO sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Acordam em expandir a cooperação UE-Brasil a nível do ensino superior, intensificando os intercâmbios universitários ao abrigo do Programa Erasmus Mundus e de outros regimes binacionais e bi-regionais, como o Espaço Comum ALCUE para o Ensino Superior. Ambas as partes salientam que um ensino de qualidade para todos é uma das missões importantes da inclusão social.

## **Abertura ao futuro**

17. A UE e o Brasil acordam em que a sua parceria estratégica envolve empenhamento no sentido de aprofundar o entendimento mútuo, expandir as bases comuns e reforçar o diálogo e a cooperação em áreas de interesse mútuo. Acordam em tornar a sua parceria estratégica rapidamente operacional, orientada para os resultados e virada para o futuro. A UE e o Brasil trabalharão conjuntamente na elaboração de um plano de acção destinado a implementar estes objectivos com vista à próxima Cimeira.

Lisboa, 4 de Julho de 2007