



Universidades Lusíada

Pavia, José Francisco Lynce Zagallo, 1967-
Mota, Carlos César Lima da Silva, 1948-
Monteiro, Manuel, 1962-
Cabrita, Cristiano José da Ponte, 1977-

Política externa portuguesa contemporânea

<http://hdl.handle.net/11067/4545>
<https://doi.org/10.34628/rbnm-nr21>

Metadados

Data de Publicação	2019
Editor	Universidade Lusíada
Palavras Chave	Portugal - Relações externas - 1974-, Portugal - Política e governo - 1974-
Tipo	book
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ILID-CLIPIS] Livros

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-25T17:31:16Z com
informação proveniente do Repositório

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA

Coordenação

JOSÉ FRANCISCO LYNCE ZAGALLO PAVIA



Universidade Lusíada Editora
Lisboa • 2019

**José Francisco Lynce Zagallo Pavia
(Coordenação)**

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA



Universidade Lusíada Editora
Lisboa • 2019

Biblioteca Nacional de Portugal - Catalogação na Publicação

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA

Política externa portuguesa contemporânea / coord. José Francisco Lynce Zagallo Pavia
ISBN 978-989-640-226-6

I - PAVIA, José Francisco Lynce Zagallo, 1967-

CDU 327

Ficha Técnica

Coordenação	José Francisco Lynce Zagallo Pavia
Título	Política externa portuguesa contemporânea
Edição	1.ª
Depósito Legal	
ISBN	978-989-640-226-6
Local	Lisboa
Ano	2019
Editora	Universidade Lusíada Editora Rua da Junqueira, 188-198 1349-001 Lisboa Telefone: +351 213 611 560 Fax: +351 213 638 307 Internet: http://editora.lis.ulisiada.pt E-mail: editora@lis.ulisiada.pt
Fotocomposição	João Paulo Fidalgo
Capa	Ana Laranjeira
Impressão e Acabamentos	
Tiragem	100

Solicita-se permuta - On prie l'échange - Exchange wanted - Pídesse canje - Sollicitiamo scambio - Wir bitten um Austausch
Mediateca da Universidade Lusíada
Rua da Junqueira, 188-198 - 1349-001 Lisboa
Telefone: +351 213 611 560 / Fax: +351 213 638 307
E-mail: mediateca@lis.ulisiada.pt

© 2019 • Fundação Minerva - Cultura - Ensino e Investigação Científica / Universidade Lusíada

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida por qualquer processo electrónico, mecânico ou fotográfico incluindo fotocópia, xerocópia ou gravação, sem autorização prévia da Fundação Minerva. O conteúdo desta obra é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula a Fundação Minerva - Cultura - Ensino e Investigação Científica / Universidade Lusíada.

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT- Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto «UID/CPO/04198/2019»



CLIPIS

Centro Lusíada de Investigação em
Política Internacional e Segurança

SUMÁRIO

Introdução

José Francisco Pavia 5

Política externa portuguesa (Breve enquadramento histórico)

Carlos Motta 9

Portugal e a Europa no Estado Novo e na democracia

Manuel Monteiro 107

O vector transatlântico da política externa portuguesa

Cristiano Cabrita 145

O vector lusófono da política externa portuguesa

José Francisco Pavia 181

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA

Introdução

A obra que agora se dá à estampa é o resultado de um projecto de investigação, levado a cabo por um conjunto de quatro investigadores pertencentes ao CLIPIS (Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança). O título “Política Externa Portuguesa Contemporânea” pretende precisamente trazer aos leitores uma visão actual – e quiçá diferente – das linhas de força que marcam, e marcaram, a política externa portuguesa da actualidade. Dois dos autores, José Francisco Pavia e Manuel Monteiro, já antes tinham publicado uma obra com o título “A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974 – 2013)” onde era feita uma compilação de todos os programas de governo, no período em referência, devidamente anotados e comentados. Pareceu-nos agora que já era altura de – juntando mais dois colaboradores, Carlos Motta e Cristiano Cabrita – se publicar o fruto dos nossos anteriores trabalhos e investigações numa edição autónoma sob os auspícios do CLIPIS e da Universidade Lusíada Editora, afinal a nossa casa comum.

O texto encontra-se dividido em quatro capítulos sendo que no primeiro, da responsabilidade de Carlos Motta, se faz uma incursão sobre a história diplomática portuguesa até ao final da II Guerra Mundial. Poder-se-ia questionar a coerência do título geral da obra, “Política Externa Portuguesa Contemporânea”, com esta visão histórica, mas parece-nos que este enquadramento histórico é absolutamente fundamental para se compreender a actualidade; afinal a contemporaneidade não nasce no vazio e não podemos entender e dilucidar o presente sem um conhecimento aprofundado do passado.

Os segundo, terceiro e quarto capítulos da responsabilidade respectivamente, de Manuel Monteiro, Cristiano Cabrita e José Francisco Pavia, abordam os três vectores tradicionais da política externa portuguesa, a saber, o vector Europeu, o vector Transatlântico e o vector Lusófono.¹

Sabemos, porém, que esta divisão em três vectores já não é necessariamente consensual, havendo quem acrescente outros sub-vectores como o multilateralismo, a internacionalização económica também designada por diplomacia económica e as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo ou a diáspora lusófona. Não se nos afigura particularmente pertinente este acréscimo de três sub-vectores, dado que nos parece que, eles ou já se encontram subsumidos nos três eixos principais já referidos, ou são acréscimos redundantes que são consensuais em qualquer país do mundo com a dimensão e o grau de desenvolvimento próximos de Portugal, como será o caso da internacionalização económica e financeira. Por outro lado, poder-se-ia sempre acrescentar novos sub-vectores, como poderia ser o caso da cooperação técnico-militar ou a participação em missões de paz internacionais, realçando aqui o papel importante das forças armadas e de segurança portuguesas na prossecução das principais linhas de acção da política externa portuguesa, em que sobressai o facto de Portugal já ser visto como um co-produtor de segurança internacional. Outro sub-vector possível seria o Mar, baseado na especificidade marítima portuguesa, na extensão da plataforma continental e nos aspectos fundamentais da agora designada “diplomacia azul”. Poderíamos ainda, para finalizar, destacar o relacionamento especial com a República Popular da China, dado o grau de importância que essa relação assumiu nos últimos anos. A RPC destacou Portugal como um dos seus parceiros estratégicos na Europa, criou o Fórum de Macau para um relacionamento especial com os países lusófonos e tem-se destacado como um dos principais investidores externos no nosso país, caminhando a passos largos para ser um dos principais parceiros comerciais. Todavia, na recente entrevista já mencionada, o Ministro dos

¹ Se dúvidas houvesse quanto a esta divisão tradicional neste três vectores a recente entrevista do actual Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Santos Silva, vem precisamente reafirmar essa trilogia: “(...) E depois há os aliados: os países da União Europeia a que pertencemos, os países da NATO a que pertencemos e ainda — pelas razões próprias que se compreendem — os países da CPLP que nos estão muito próximos. Esses são amigos, aliados, parceiros e também parceiros económicos”. In: “Augusto Santos Silva”, <https://observador.pt/especiais/augusto-santos-silva-a-china-e-nossa-parceira-mas-nao-e-nossa-aliada/> (Acesso em 17/04/2019).

Negócios Estrangeiros português, Augusto Santos Silva, veio “lançar alguma água na fervura”, afirmando nomeadamente que: “(...) a China é nossa parceira, mas não é nossa aliada”.²

Assim sendo, continuamos com a divisão tradicional não esquecendo, obviamente, o carácter evolutivo do sistema internacional e o concomitante esforço por parte dos decisores políticos portugueses no sentido de tentar acompanhar essa mesma evolução. Porém, este consenso quanto aos principais eixos não nos deve fazer esquecer que, provavelmente, seria necessário algum balanceamento no grau de importância relativa que se deve dar a cada um deles; i.e. parece-nos que muitas vezes se sobrevaloriza o vector Europeu, esquecendo ou até menosprezando os outros dois. Ora, parece-nos este um erro crasso, para o qual se impõe uma chamada de atenção. Este reparo não pressupõe de modo algum que os autores tenham alguma reserva quanto à importância do vector Europeu e do que ele representa para Portugal, nem implica nenhum antieuropeísmo primário, como muitas vezes algumas vozes muito maniqueístas querem fazer crer. Representa apenas um alerta para aquilo que se considera ser – em muitos casos – uma excessiva concentração europeísta da política externa portuguesa, subalternizando os outros vectores. Alguns exemplos concretos prendem-se com o seguidismo de alguns Europeístas mais entusiastas relativamente aos avanços de uma eventual política comum de defesa europeia, designada pelo eufemismo de Cooperação Estruturada Permanente (PESCO),³ ou a Política Marítima Integrada da União Europeia, que em nosso entendimento poderão ser, nalguns aspectos, prejudiciais aos interesses portugueses.⁴ Estes são apenas dois exemplos, e nem serão os mais importantes, de uma visão demasiado concentrada na União Europeia e nas suas políticas – para

² “Augusto Santos Silva”, Idem.

³ Aparentemente esse entusiasmo não é seguido pelo actual Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Santos Silva, que na supramencionada entrevista referiu que: “É muito simples. Ponto um: para Portugal a NATO é a estrutura de defesa colectiva. Ponto dois: a União Europeia, que também deve ter uma política de defesa e uma cooperação reforçada em Defesa, deve tê-la para reforçar o pilar de defesa da NATO. Mas atenção, não para construir uma alternativa à NATO, mas justamente para reforçar a NATO”. E, para que não houvesse dúvidas, afirmou: “(...) E para nós há algo que é muito claro, que é o sistema de defesa coletivo a que pertencemos. Chama-se NATO. É a NATO”. In: “Augusto Santos Silva”, Idem.

⁴ Veja-se a nossa comunicação “The Europeanisation of Maritime issues and the extension of the platform shelves – National or European resources? The case of Portugal”, apresentada na Conferência Internacional “ECPR General Conference” que decorreu em Hamburgo, na Alemanha, entre os dias 22 e 25 de Agosto de 2018. No prelo.

não falar nos aspectos mais negativos da União Económica e Monetária e do Pacto de Estabilidade – que em nosso entendimento deveriam ser balanceados com uma visão mais crítica, menos seguidista e mais diversificada do nosso posicionamento. Até porque a nossa própria posição relativa no concerto dos países da União Europeia sairia reforçada, no sentido em que como referiu o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, numa entrevista ao jornal Público de 03 de Janeiro de 2010: “Portugal será agora na Europa o que conseguir ser fora dela”⁵. E, acrescentava: “Podemos valorizar significativamente a nossa posição no contexto europeu se formos capazes de dar expressão e densidade à relação privilegiada que temos com o Brasil e a América Latina, com a África de expressão portuguesa e as regiões em que se insere (...)”⁶. Acrescentamos nós também que o nosso relacionamento com os Estados Unidos da América – independentemente de qual seja o inquilino circunstancial da Casa Branca - e com a Aliança Atlântica, de que somos membros fundadores, permitem-nos escapar a uma situação de periferia irrelevante numa Europa onde o centro geoestratégico será sempre constituído pelo eixo continental franco-alemão. A previsível saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte – potência marítima com a qual temos a mais antiga aliança militar e diplomática - irá acentuar ainda mais essa perspectiva.

Em suma, parece-nos que esta obra trará alguma novidade ao panorama da bibliografia sobre a política externa portuguesa, esperando os autores que se abram novas frentes de discussão e de debate na *academia*, e não só, sobre uma das Políticas de Estado que normalmente não é objecto de contestação, nem de combate político. Se assim for, já teremos conseguido os nossos principais objectivos. Para terminar gostaríamos de agradecer à Universidade Lusíada Editora, na pessoa do seu responsável, Dr. Hélder Machado, todo o esforço que desenvolveu para tornar possível esta publicação e, também, à FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) o apoio financeiro, no âmbito do projecto “UID/CPO/04198/2019”.

⁵ Jornal Público nº 7213 de 03 de Janeiro de 2010.

⁶ Idem.

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

(Breve enquadramento histórico)

Carlos Motta

I. Enquadramento Histórico-diplomático

1. O período de formação de Portugal

Portugal nasceu no Noroeste da Península Ibérica, junto ao Atlântico, como consequência da Reconquista Cristã contra o domínio muçulmano da Hispânia, ou seja, da reconquista do território que, cristianizado durante o Império Romano, designadamente a partir do Século IV, assim permaneceu, mesmo após às invasões dos Vândalos, Suevos e Alanos ou, ainda, depois da chegada dos Visigodos no Século V. Porém, a partir de 711, sucessivas invasões muçulmanas, provindas do Norte de África, levam à queda da monarquia visigótica e, em menos de cinco anos, ao domínio de quase toda a Península Ibérica. Em 756, Abdel Rahman, dando início à dinastia Omíada, haveria de criar o primeiro potentado islâmico da Hispânia, depois Califado a partir de 929 sediado em Córdoba. Nas Astúrias, única região insubmissa ao domínio muçulmano, haveria de se forjar uma monarquia que se reclamaria da herança visigótica e das primeiras vitórias sobre o invasor em Covadonga, em 722. Com capital em Oviedo, depois transferida para Leão, será com Afonso III que se verificariam as primeiras expansões com significado territorial, aparecendo as primeiras unidades políticas precursoras de Portugal, os condados de Portucale em 868 e de Coimbra em 878, então liderados, respectivamente, por Vimara Peres e

Hermenegildo Guterres. Com limites voláteis, decorrentes das incursões muçulmanas, haveriam de ser ainda objecto de recomposição, sujeita às vicissitudes da evolução expansionista e sucessória da monarquia ásturo-leonesa. Nos inícios do segundo milénio, cerca de 1008-1031, o Califado omíada entraria em desagregação, dando origem a uma fragmentação política consubstanciada na multiplicação dos designados “reinos das taifas”.

É com Afonso VI, rei de Leão em 1065 e também de Castela em 1073, que se verifica uma nova centralização de poder na monarquia ásturo-leonesa. Aproveitando a conjuntura favorável de desagregação do Califado omíada de Córdova, Afonso VI de Leão e Castela protagonizará a altamente simbólica conquista da antiga capital visigótica de Toledo, em 1085, dando início à verdadeira Reconquista Cristã da Península. Tal feito iria provocar a invasão peninsular dos Almorávidas, dinastia reinante em Marrocos, a sua vitória sobre Afonso VI em Zalaca, em 1086, a absorção dos “reinos das taifas” e a erecção de um novo poder muçulmano centralizado a partir de Granada. Prosseguindo nos seus intentos de reconquista, Afonso VI de Leão e Castela, entretanto casado com Constança de Borgonha, solicitará auxílio aos seus parentes franceses, daí resultando o aparecimento dos cavaleiros borgonheses Raimundo e Henrique. Ao primeiro deu a mão de sua filha D. Urraca e o Condado da Galiza, em 1091 e, ao segundo, deu a mão de sua filha bastarda, D. Teresa, e o Condado Portucalense, em 1096, composto pelos territórios dos antigos condados de Portucala e de Coimbra e outros domínios, na fronteira volátil com o poderio muçulmano⁷.

À morte de Afonso VI, em 1109, sucede-lhe sua filha D. Urraca, que terá um reinado atribulado (1109-1126). Viúva de Raimundo, desde 1107, de quem tivera um filho, Afonso Raimundes, casa com o rei Afonso de Aragão, ficando estipulado que aquele sucederia no reino da Galiza e a sucessão de Leão e Castela recairia no filho que ambos viessem a ter. Porém, os diferendos entre D. Urraca e Afonso de Aragão, alimentados pela nobreza galega, opositora ao casamento, proporcionariam oportunidades de afirmação política do Conde D. Henrique, embora sem grande sucesso, dada a morte deste em 1112. Caberia, assim, à sua

⁷ Teixeira, Nuno Severiano (Coord.); Domingues, Francisco Contente; Monteiro, João Gouveia (2017) - *História Militar de Portugal*, Lisboa, A Esfera dos Livros, p. 19-22.

viúva, a Condessa D. Teresa, a preservação do Condado Portucalense, quer das investidas almorávidas a Sul, quer das tentativas políticas abсорcionistas protagonizadas pela sua meia-irmã, D. Urraca, rainha de Leão e Castela. Para delas se defender e almejando, porventura, alargar o Condado com a incorporação da Galiza, D. Teresa envolver-se-á com os magnates galegos, abrindo a porta da corte condal à influência da poderosa família dos Trava, tendo até casado com dois deles, Bermudo Peres de Trava e, depois, o irmão, Fernão Peres de Trava. Esta política daria azo a uma forte contestação do alto clero e da nobreza portucalense de Entre Douro e Minho, que progressivamente se afastam de D. Teresa e se reúnem em torno de seu filho, catapultando-o para a acção política. O momento decisivo consubstancia-se no confronto aberto entre as duas facções, na batalha de S. Mamede, junto a Guimarães, em 24 de Junho de 1128, com a vitória do Infante D. Afonso Henriques.

Em 1126, e sucedendo em Leão e Castela a sua mãe, Afonso VII vê-se agora confrontado com uma nova realidade no Condado Portucalense. O seu primo, D. Afonso Henriques, incarna um renovado projecto de afirmação política, ainda que os seus contornos se não encontrem perfeitamente definidos. Numa determinada direcção para Norte, parece seguir o projecto materno de expansão territorial na Galiza, mas à obtenção de algumas vitórias sucedem-se derrotas e, em 1137, tem de se reconhecer como vassalo de Afonso VII. Numa segunda direcção para Sul, instala a sua Corte em Coimbra em 1131, patrocina aí a fundação do mosteiro de Santa Cruz, promove o povoamento e a organização militar de localidades próximas, com a concessão de forais, a partir de 1136. Procura, sobretudo, na Reconquista Cristã a expansão territorial do Condado, mandando construir o castelo de Leiria, em 1135 e, realizando uma profunda expedição à Andaluzia, no regresso da qual sairia vitorioso na célebre, quanto eventual, batalha de Ourique sobre os Almorávidas, em 1139, onde terá sido aclamado como Rei, intitulado-se como tal a partir de então, ainda e tão-só como Rei dos portugueses⁸.

Apesar de novas tentativas de recuperação territorial da herança de sua mãe na Galiza, em 1140 e 1141, frustradas ante a determinação

⁸ *Idem*, p. 26 e 61. Tb. Ramos, Rui (Coord.); Sousa, Bernardo Vasconcelos; Monteiro, Nuno Gonçalo (2010) - *História de Portugal*, (2ª ed.), Lisboa, A Esfera dos Livros, p. 30-31.

de Afonso VII, será na direcção do Sul e, portanto, na Reconquista Cristã dos territórios ainda sob ocupação muçulmana, que o novo Rei logrará expandir o território e fazer crescer o Reino. Ora, em 1143, perante a presença do Cardeal Guido de Vico, legado da Santa Sé à Península para lograr a Paz entre os Príncipes cristãos, realiza-se a Conferência de Zamora, na qual Afonso VII reconhece o primo D. Afonso Henriques como Rei, em troca da renúncia deste aos territórios da Galiza.

Concluída a Paz entre os monarcas cristãos, D. Afonso Henriques irá orientar-se por dois objectivos estratégicos fundamentais: O primeiro, de carácter político-diplomático, obter o reconhecimento da sua realeza e da independência do Reino pela Santa Sé, bem assim o reconhecimento pelos outros reinos cristãos, peninsulares e extra-peninsulares; o segundo, de carácter político-militar, afirmar-se na Reconquista Cristã, onde ao desejado aumento do território, demonstraria simultaneamente o seu propósito de recuperação para a Fé Cristã das populações sob domínio islâmico.

Em relação ao primeiro objectivo, e ainda nos finais desse mesmo ano de 1143, D. Afonso Henriques presta vassalagem ao Papa Inocêncio II, encomenda o Reino a S. Pedro e à Igreja Romana, comprometendo-se por si e pelos seus sucessores, no pagamento do correspondente tributo. A resposta não tarda e, em 1144, o Papa Lúcio II aceita a vassalagem, a encomenda dos domínios e bem assim o tributo, mas ainda não lhe reconhece o título de Rei, provavelmente devido à pressão exercida na Cúria Romana pelos prelados leoneses e castelhanos, que detendo a jurisdição sobre o clero português a não a queriam perder, o que aconteceria inevitavelmente se o reconhecimento fosse total⁹. Passariam mais de 36 anos até que tal objectivo lograsse plena concretização, mas D. Afonso Henriques, vencendo também as leis do seu tempo, viveria o suficiente para o alcançar. Em 1179, o Papa Alexandre III emitiria a Bula *Manifestus Probatum est*, reconhecendo finalmente a sua realeza e a independência do Reino de Portugal. Ainda no respeitante ao primeiro objectivo, o Monarca irá desenvolver uma política de alianças dinásticas, através de casamentos, que serviria a política externa do novo Reino: D. Afonso Henriques casa, em 1146, com Mafalda de

⁹ Magalhães, José Calvet de (1990) - *Breve História Diplomática de Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, p. 16.

Saboia, filha de Amadeu III, conde de Saboia e Moriana. Depois, a sua filha, a Infanta D. Mafalda, teve casamento apuzado com Raimundo de Aragão, filho do Conde de Barcelona e Rei de Aragão, em 1160; a sua filha, a Infanta D. Urraca, casou com Fernando II de Leão, em 1165; o seu filho herdeiro, o Infante D. Sancho, casou com Dulce, irmã de Afonso II, Rei de Aragão, em 1174; finalmente, sua outra filha, a Infanta D. Teresa, casou com Filipe de Alsácia, Conde da Flandres, em 1177¹⁰.

Relativamente ao segundo objectivo, D. Afonso Henriques, determinado na Reconquista Cristã e aproveitando-se do declínio do domínio dos Almorávidas, lança-se sobre Santarém, que conquista em 1147. Ainda nesse mesmo ano e beneficiando do concurso e apoio efectivo de uma frota de cruzados a caminho da Terra Santa, no âmbito da II Cruzada lançada pelo Papa Eugénio III, maioritariamente constituída por ingleses em proveniência de Dartmouth, mas englobando também normandos, flamengos e alemães, num total de cerca de 10.000 homens, conquista Lisboa¹¹. Conquistada a cidade que, na altura, era a mais importante referência islâmica do oeste peninsular, logo se seguiram as quedas de Sintra, Almada e Palmela, entre outras localidades vizinhas, imediatamente abandonadas pelos muçulmanos. A Reconquista Cristã atingira a linha do Tejo, posição que D. Afonso Henriques consolidaria, tendo em vista a expansão territorial do Reino que, doravante, se projectaria para Sul do grande rio.

A chegada à Península dos Almóadas, em 1156, dando alento a um renovado domínio muçulmano não impediria a ascendente pressão dos reinos cristãos e D. Afonso Henriques, contando com o apoio de alguns guerreiros experientes, como Geraldo Galdes, cognominado o *Sem Pavor*, viria a obter sucessivas vitórias, entre 1160 e 1166, ainda que não definitivas: Alcácer do Sal, Beja, Évora, Serpa, Juromenha e Moura, entre outras. A pressão no Alentejo é notória e o seu sucesso desperta a pretensão de um ataque à maior cidade muçulmana da região, Badajoz. O ataque é desferido em 1169, mas a empresa revela-se um fracasso total, pois a sua defesa contou não apenas com o auxílio de Marrocos, mas também com o apoio espúrio de Fernando II de Leão, para quem a arremetida do monarca português era um atentado às suas próprias aspi-

¹⁰ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 45.

¹¹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia*, (2017), ob. cit., p. 67-71.

rações. Ao insucesso na tomada de Badajoz, acrescentar-se-ia a própria captura de D. Afonso Henriques, na sequência de uma desajeitada fuga em que partiu uma perna ao embater numa porta da praça e ter caído do cavalo. Teve que negociar, com o monarca de Leão, a sua libertação em troca da entrega de alguns castelos na margem do rio Guadiana. A partir de então, as actividades bélicas da Reconquista Cristã, serão entregues ao Príncipe herdeiro, o Infante D. Sancho, que nelas será secundado pela acção das Ordens militares, a quem o Monarca outorga, em troca do esforço guerreiro a desenvolver, importantes bens patrimoniais. A Ordem do Templo, a Ordem de Santiago e a Ordem de Avis vão passar a ter um papel importante na defesa desses bens e seus territórios adjacentes, bem como em relação a alguns daqueles que viessem a adquirir por conquista.

Assim, quando D. Afonso Henriques morre, em 1185, caberá ao seu sucessor, D. Sancho I, dar continuidade à empresa de expansão territorial, a que o pai já o havia associado desde o desastre de Badajoz. Nesse sentido, em 1189, e aproveitando do apoio proporcionado pela passagem de uma frota com um contingente de cruzados dinamarqueses, frisões e flamengos, que se dirigiam para a Terra Santa, no âmbito da III Cruzada, conquistou o castelo de Alvor, no Algarve. De seguida, aproveitando a passagem de outra frota, com cruzados alemães e flamengos, atacou e tomou Silves, em Setembro do mesmo ano¹². Os sucessos obtidos não resistiriam, todavia a uma violenta ofensiva almóada, lançada em 1190-1191, e liderada pelo Califa Abu laqub II, cognominado "al Mansur" que, reconquistando as praças algarvias e todo o Alentejo, à excepção de Évora, repunha a linha de fronteira cristiano-islâmica no Tejo. Fora a recuperação de Palmela, em 1194, onde a Ordem de Santiago providencia o seu reforço, D. Sancho I não se aventurou em outras expedições, porventura, quer em função da necessidade de acorrer à solução de problemas originados em conflitos com Afonso IX de Leão, quer em função de tensões internas com o Clero e a Nobreza.

À morte de D. Sancho I, em 1211, sucede-lhe seu filho, D. Afonso II, herdando as tensões com o Clero e com a Nobreza. Nestas iriam ter um particular agravo, as decorrentes do seu testamento, em função do

¹² *Idem*, p. 71-77.

legado territorial que deixara às irmãs do novo monarca, as Infantas D. Teresa, D. Sancha e D. Mafalda. Defensor acérrimo de uma política de centralização do poder régio tudo fez, no curto reinado de pouco mais de uma década, para evitar a constituição de alternativas “feudais”, fosse no seio da própria família real, que não tolerou, fosse no seio do Clero ou da Nobreza, que não permitiu. Logo no primeiro ano do seu reinado, em 1211, promulgou leis gerais destinadas a fiscalizar e limitar os direitos territoriais detidos pela Igreja e pela Nobreza, concretizadas pelas Confirmações Gerais de 1216. Beneficiando da decadência do domínio dos almóadas na Península, iniciada pela vitória que lhes foi imposta por Afonso VIII, na batalha de Navas de Tolosa, em 1212, D. Afonso II intentou e impulsionou a reconquista de Alcácer do Sal. Liderada pelo Bispo de Lisboa, D. Soeiro Viegas, a empresa contou com o apoio proporcionado por um contingente de cruzados flamengos, alemães e frísios de uma frota, comandada por Guilherme da Holanda, que se dirigia para a Terra Santa, no âmbito da V Cruzada. Tomada em Outubro de 1219, a estratégica praça de Alcácer do Sal, tornar-se-ia na nova sede da Ordem de Santiago e haveria de permitir uma renovada ofensiva portuguesa para o Sul.

Quando D. Afonso II morre, precocemente, em 1223, sucede-lhe seu filho D. Sancho II, um jovem de 13 anos, que herdará as tensões evidenciadas com a Nobreza e com o Clero no reinado de seu pai e, porventura, agravadas pela sua política de centralização régia, política que liquidaria insurgências feudais, mas que originaria o aparecimento de duas facções – a facção senhorial e facção monárquica – que se irão digladiar, sem que D. Sancho II consiga ter mão firme face a uns e a outros. Paradoxalmente, tal não impediria uma decidida e vitoriosa reconquista territorial do interior do Alentejo e Algarve, entre 1230 e 1242, muito pela acção das ordens militares, com particular relevo para a Ordem de Santiago. Por esta altura, apenas restavam sob domínio muçulmano algumas poucas praças algarvias, entre as quais Faro. Não vocacionado para reinar, incapaz de impor a sua autoridade perante os desmandos da Nobreza e os agravos de que a Igreja se queixava e, ainda, insuficiente na capitalização a seu favor dos notáveis sucessos da Reconquista Cristã, D. Sancho II viria a ser alvo de deposição, pela Bula *Grandi non immerito*, do Papa Inocêncio IV, emitida a 24 de Julho de

1245 e, pela mesma, substituído pelo seu irmão o Infante D. Afonso, casado em França com Matilde, Condessa de Boulogne¹³.

À chegada a Lisboa, em Dezembro de 1245, o Infante D. Afonso, agora Regedor e Defensor do Reino, deparar-se-ia com uma guerra civil, já em curso, entre os seus partidários e aqueles que ainda se mantinham fiéis a D. Sancho II, dando azo até à intervenção externa do Infante Afonso de Castela em seu apoio. Ela perduraria por quase dois anos, com resultado desfavorável para D. Sancho II que, em finais de 1247, se exilaria em Toledo, onde acabaria por morrer em princípios do ano seguinte. Sucede-lhe, então como Rei, D. Afonso III que, intentando afirmar internamente a sua realeza, logo se prepara para uma expedição militar ao Algarve, a fim de aí liquidar definitivamente a presença muçulmana. Os preparativos têm início em finais de 1248 e o monarca, ainda que lograsse contar com o apoio das ordens militares, designadamente, da Ordem de Santiago, da Ordem de Avis e da Ordem do Hospital, não obteria um decidido apoio da maioria da Nobreza, reflectindo, porventura, fracturas ainda recentes da guerra civil. De qualquer modo, a tomada de Faro concretizou-se em Março de 1249¹⁴.

Afonso X de Castela ainda viria a contestar ali algum território, mas o que é facto é que todo o Algarve seria incorporado definitivamente no Reino de Portugal e o País adquiria, ao fim de um século de Reconquista Cristã autónoma de 1143 a 1249, praticamente a sua configuração actual, definindo a sua fronteira sul também com o Oceano Atlântico. D. Afonso III logrará resolver o diferendo territorial com Afonso X de Castela que, ainda Infante, fora apoiante de D. Sancho II, consolidando a conquista do Algarve, em primeiro lugar, com o seu casamento, em 1263, com Beatriz de Castela, filha do monarca castelhano e, em segundo lugar, com o Tratado de Badajoz, de 1267, em que este último abdica das suas reivindicações em favor do Infante D. Dinis, seu neto e herdeiro do trono português. À Nação já constituída, acrescentava-se a definição atlântica do território, integralmente reconhecida no quadro peninsular pela acção diplomática de D. Afonso III, também ele agente maior de uma nova configuração político-administrativa fundacional do Estado português.

Caberia a D. Dinis, Rei de Portugal à morte de D. Afonso III, em 1279,

¹³ Magalhães, José Calvet de (1990), *ob. cit.*, p. 23.

¹⁴ Teixeira, Nuno Severiano *et alia*, (2017), *ob. cit.*, p. 118-121.

dar continuidade à obra de seu pai, quer no âmbito interno, quer no âmbito internacional, fosse no quadro peninsular, fosse no quadro extra-peninsular. Tendo em vista a busca de uma aliança que permitisse equilibrar a recente pressão de Castela sobre Portugal por Afonso X, o monarca virá a casar, logo em 1282, com Isabel de Aragão, filha de Pedro III, Rei de Aragão e, também, da Sicília, por casamento com Constança de Hohenstauffen, Rainha da Sicília. Depois, logrando restaurar as relações com a Santa Sé, muito abaladas pela afirmação do Estado perante a Igreja, durante o reinado de seu pai, obterá, em 1289, a designada Concordata dos Quarenta Artigos. Solicitado, pelas circunstâncias a envolver-se na crise sucessória, aberta pela morte de Sancho IV de Castela, que deixara como herdeiro Fernando IV, um menor contestado, D. Dinis interveio com sábia determinação militar e não menos avisada perspicácia política e estratégica, de que resultaria o célebre Tratado de Alcanises, de 1297. Por ele, recebia os castelos da região de Ribacoa (Sabugal, Alfaiates, Vilar Maior, Castelo Bom, Monforte de Ribacoa, Almeida e Castelo Melhor), do território castelhano que ocupara e, ainda, as praças de Moura, Serpa, Mourão e Noudar, da margem esquerda do rio Guadiana, que anteriormente negociara para apoiar a realeza de Fernando IV. Com este tratado, fixava-se a leste a fronteira continental que perdura até a actualidade¹⁵.

Refira-se, ainda, no sentido da robustez da coesão nacional e da independência do Estado, a adopção da língua portuguesa em substituição do latim, primeiro como língua de corte, depois como língua da Chancelaria Régia (1290-1296), generalizando-a a todo o território nacional. Semelhantemente, a criação da primeira universidade portuguesa, o Estudo Geral, em 1290. Em sentido convergente, anote-se a liquidação de tentativas feudais, protagonizadas pelo seu irmão, o Infante D. Afonso, senhor de Portalegre, bem assim a implementação de fortes medidas centralizadoras do poder régio limitadoras dos privilégios e poder da Nobreza; ainda, em 1319, a “nacionalização” do ramo português da Ordem de Santiago e a Criação da Ordem de Cristo, esta última com os bens dos Templários, após a extinção internacional da Ordem do Templo, em 1312, pelo Papa Clemente V¹⁶.

¹⁵ *Idem*, p. 84-85.

¹⁶ *Idem*, p. 113-117.

Finalmente, sublinhe-se a crescente relevância que é dada pelo monarca à “fronteira marítima”, quer no desenvolvimento do comércio marítimo internacional, quer na protecção e defesa activa do mar português. Em relação ao primeiro aspecto, com a criação, em 1293, de uma Bolsa de Mercadores e com a celebração de um Tratado de Comércio com o Reino de Inglaterra, em 1308; no respeitante ao segundo, com a contratação do genovês Manuel Pessanha, em 1317, para almirante-mor da armada portuguesa, tendo em vista a criação de uma marinha de guerra nacional, capaz de proteger aquele comércio e defender os portos marítimos portugueses dos assaltos da pirataria moura. “Jogando com a sua fronteira marítima e as novas potencialidades que ela apresenta e sugeria, D. Afonso e D. Dinis consolidaram a existência do único país inteiramente atlântico da Península Ibérica”¹⁷.

2. A Guerra dos Cem Anos e a Aliança inglesa

À morte de D. Dinis, em princípios de 1325, e ao fim de um longo reinado de 46 anos, sucede-lhe seu filho D. Afonso IV que, dando continuidade á política de centralização régia anteriormente promovida pelos seus imediatos antecessores, desencadeou uma série de medidas tendentes a reduzir os poderes senhoriais, quiçá com alguma surpresa destes que o haviam apoiado quando, nos últimos anos do reinado de D. Dinis, o ainda Infante D. Afonso contestara tal política. Começou por liquidar novas tentativas feudais, protagonizadas pelo seu meio-irmão, Afonso Sanches, Senhor de Albuquerque e sujeitou a Nobreza ao Chamamento Geral, onde esta devia comprovar a posse dos seus direitos. No quadro peninsular seguiria igualmente a política de boas relações estabelecida por seu pai, o que o levaria a concluir com Afonso XI de Castela, em 1328, o Acordo de Escalona, pelo qual se confirmavam os anteriores tratados luso-castelhanos e se assentava o casamento da Infanta D. Maria, filha do monarca português, com Afonso XI e o casamento do Infante D. Pedro, herdeiro do trono português com D. Branca,

¹⁷ Macedo, Jorge Borges de (2006) - *História Diplomática Portuguesa. Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica*, (2ª ed.), Lisboa, Tribuna, p. 60.

prima do monarca castelhano.

Porém, nova crise política em Castela, em que a realeza de Afonso XI era contestada pelo Infante D. João Manuel, Príncipe de Vilhena, a que se acrescentou o repúdio de D. Branca e o casamento do Infante D. Pedro com a Infanta D. Constança Manuel, filha deste e, ainda, queixas de D. Maria contra o destratamento conjugal de Afonso XI, levaram D. Afonso IV a envolver-se numa guerra com Castela, entre 1336 e 1338, finalizada pelo Tratado de Paz, de Sevilha, de 1339.

Para ele haveriam de concorrer a mediação do Papa Bento XII e de Felipe IV de França, que enviaram embaixadores para a conclusão de uma trégua entre os monarcas e, ainda, uma nova ameaça muçulmana no sul peninsular, com a invasão dos Merínidas, liderada por Abu Malik, herdeiro do Sultão Abdul Hassan Ali, de Marrocos. Perante a ameaça, o monarca castelhano solicita o apoio do sogro, concluindo-se, uma aliança entre os monarcas cristãos que, para o efeito se encontram em Juromenha, em 1340. D. Afonso IV, com o apoio de todas as Ordens Militares, consegue reunir uma hoste de 3000 a 4000 homens, entre cavaleiros e peões, e apressa-se a juntar às forças reunidas por Afonso XI. Entre 29 e 30 de Outubro de 1340, os dois monarcas obtêm uma retumbante vitória nas margens do rio Salado, pondo fim à ameaça muçulmana e dando, porventura, início à sua decadência na Península Ibérica¹⁸, não obstante a subsistência por mais de século e meio do Reino de Granada, até 1492.

O conflito com Castela e este último episódio da Reconquista Cristã em que D. Afonso IV se envolveu, claramente em território sob influência castelhana, não serão alheios às preocupações do monarca com a fronteira marítima. Decerto e, em primeiro lugar, com a sua defesa; mas depois em relação às potencialidades que ela apresenta e sugere, quer em relação a um certo confinamento sentido face a Castela, poder cada vez mais hegemónico na Península, quer em relação à continuidade do espírito de Cruzada, agora só possível em território extra-peninsular, correspondendo aliás a promessas feitas junto da Santa Sé. É, assim neste contexto, que devem ser encaradas as expedições marítimas portuguesas, promovidas e financiadas pelo monarca às Ilhas Canárias, umas

¹⁸ Teixeira, Nuno Severiano *et alia*, (2017), *ob. cit.*, p. 126-135.

antes de 1336 e outras nos inícios da década de 1340, tendo D. Afonso IV tentado obter do Papa o reconhecimento ali da sua soberania, embora sem o conseguir¹⁹, dado Clemente VI as ter enfeudado, em 1344, a D. Luís de la Cerda, Conde de Clermont e Almirante de França, num contexto político a que já não será alheio o desencadeamento da Guerra dos Cem Anos entre a Inglaterra e a França.

Após a morte de Afonso IV, em 1357, sucede-lhe seu filho D. Pedro I, em tempos de crise política, económica e social, aliás inserida na crise europeia de então. Assim, a Peste Negra, que entrara em Portugal, em 1348, não obstante as medidas notáveis tomadas pelo monarca anterior, tornara-se endémica, continuando a devastar demograficamente o País e, em consequência, a perturbar o funcionamento das várias actividades económicas. Por outro lado, e apesar de se não conhecerem conflitos entre D. Pedro I e a Nobreza, o que é facto é que não se encontravam saradas as feridas que o opuseram, ainda Infante, ao pai, a propósito do seu envolvimento amoroso com D. Inês de Castro e que haveria de levar ao assassinato político desta. De facto, o envolvimento do Infante com a nobre galega que viera para Portugal no séquito da Rainha D. Constança Manuel, colocava essencialmente dois problemas. Por um lado, e porque dela tivera dois filhos varões, podia vir a prejudicar os direitos do Infante D. Fernando, havido do casamento com D. Constança Manuel; por outro lado, arrastar D. Pedro para a guerra civil que grassava em Castela, dado D. Inês ser irmã de Álvaro Pérez de Castro, um dos magnates em rebeldia com o monarca castelhano²⁰.

Já com o Clero, deu continuidade à política de controlo dos seus privilégios, salientando-se a promulgação do Beneplácito Régio, pelo qual se condicionava à prévia aprovação pelo monarca da publicação das determinações emanadas da Cúria Pontifícia.

D. Pedro I morre em 1367, após um curto reinado de dez anos, sucedendo-lhe seu filho D. Fernando I, numa conjuntura peninsular altamente complexa, agravada pela crise geral e profunda em que o Ocidente europeu se encontra mergulhado, devido à Peste Negra, à Guerra dos Cem Anos e, em breve, ao advento do Cisma da Cristandade Ocidental. A crise peninsular, enquadrada pela crise geral, decorre da

¹⁹ Ramos, Rui *et alia*, (2010), *ob. cit.*, p. 124-125.

²⁰ Teixeira, Nuno Severiano *et alia*, (2017), *ob. cit.*, p. 91.

disputa do trono de Castela, onde Pedro I é contestado pelo seu meio-irmão, Henrique de Trastâmara. Este, apoiado pelo Reino de Aragão e, depois, por Carlos V de França, desencadeia um conflito contra o monarca que, por sua vez, é apoiado por Eduardo, o Príncipe Negro, filho herdeiro de Eduardo III de Inglaterra. Vitorioso em Montiel, Henrique de Trastâmara assassina o seu meio-irmão e sucede-lhe, em 1369, como Henrique II.

É neste contexto que D. Fernando I, contrariamente à política seguida por seu pai, se deixa envolver no conflito castelhano, acicatado por nobres galegos opositores de Henrique II e, porventura, pela ideia da expansão territorial de Portugal. Em 1369, entra em guerra contra Henrique II, marcada por incursões portuguesas na Galiza e por incursões franco-castelhanas no Minho, dela saindo sem proveito pelo Tratado de Paz de Alcoutim, de 31 de Março de 1371. O Tratado estipulava a restituição mútua de territórios, o casamento do monarca português com a Infanta Leonor, filha do monarca castelhano, e a amizade futura entre os dois monarcas. Porém, D. Fernando I, confrontado com esta nova realidade do apoio francês a Castela, que lhe permitiria uma hegemonia peninsular, decide-se pela conclusão de uma aliança que a pudesse contrabalançar e pelo afastamento em relação a Henrique II. Neste sentido, reconhece a candidatura de John de Gaunt, Duque de Lancaster, ao trono de Castela, depois do casamento deste com Constança, filha de Pedro I, repudia o casamento aprazado em Alcoutim com a infanta castelhana, casando com Leonor Teles, e assina o Tratado de Tagilde, em 10 de Julho de 1372, com os representantes do Duque de Lancaster, que selava uma aliança contra Henrique II. Face ao comportamento do monarca português, Henrique II invadiu Portugal pela linha da Beira Alta, em Setembro de 1372, e veio colocar cerco a Lisboa, em Fevereiro de 1373. Perante a sua débil situação D. Fernando I negocia uma paz, muito desfavorável, em Santarém, seis dias depois, que seria confirmada a 7 de Abril, pondo fim à segunda guerra com Castela, mas ficando subordinado à estratégia franco-castelhana no conflito com a Inglaterra. Aceitando a derrota, mas não aceitando as suas consequências, D. Fernando I tentou reforçar a aliança concluída em Tagilde, pelo que enviou embaixadores junto de Eduardo III, concluindo-se o Tratado de Westminster, de 16 de Junho de 1373, entre os dois monarcas que,

segundo o seu teor, pressupunha um maior apoio e efectivo envolvimento inglês num previsível e inevitável futuro confronto com Castela²¹.

Em 1378, declarava-se o Grande Cisma do Ocidente, marcado pela existência de dois papas, Clemente VII em Avignon e Urbano VI em Roma, com consequências imediatas na divisão da Cristandade Ocidental, pois os diferentes Estados iriam separar-se no apoio à legitimidade de um ou de outro. Assim, a França e Castela reconheceram a legitimidade do papa de Avignon, enquanto a Inglaterra se declarou pela legitimidade do papa de Roma. Quanto a D. Fernando I que inicialmente reconheceu a legitimidade de Clemente VII, irá alterar a sua posição ao sabor do percurso circunstancial do seu litígio com Castela e do condicionante conflito anglo-francês em que se encontrava envolvido. Em 1380 muda-se no apoio a Urbano VI, para no ano seguinte voltar a apoiar Clemente VII. Tais mudanças haveriam de criar dissensões internas no alto Clero e na população, tal como a política externa criara já divergências na Nobreza²².

Henrique II de Castela morreu em 1379 e sucedeu-lhe seu filho João I, tendo o monarca português encontrado então a oportunidade quando, à revelia dos acordos com Castela, planeou o seu apoio a uma intervenção militar inglesa na Península. Esta seria chefiada por Edmundo de Langley, Duque de York e Conde de Cambridge, filho de Eduardo III e irmão do Duque de Lancaster e, também ele, casado com uma filha de Pedro I, a Infanta Isabel de Castela. Tomando conhecimento do planeado, João I de Castela invadia Portugal em Maio de 1381, pelo Alentejo, e declarava-se a terceira guerra do reinado fernandino. Marcada por operações mais vastas e mais globais, quer em terra, quer por mar, incluiu invasões castelhanas em Trás-os-Montes, na Beira Alta e, novamente, no Alentejo, bem assim uma batalha naval frente a Huelva e incursões castelhanas no estuário do Tejo, com acções predatórias nas suas margens. Em Julho de 1381, chegou a Lisboa uma esquadra inglesa, comandada por Edmundo de Langley, com meia centena de navios e transportando cerca de 3000 combatentes. Reforçando-se a aliança com a Inglaterra, numa diplomacia dúplice em que D. Fernando I se enredou, celebraram-se então esponsais entre os jovens príncipes das casas reais aliadas, ou

²¹ Macedo, Jorge Borges de (2006), ob. cit., p. 64.

²² Ramos, Rui *et alia*, (2010), ob. cit., p. 130.

seja, entre a Infanta D. Beatriz e Eduardo de Langley, filho de Edmundo. Durante cerca de um ano as tropas britânicas intervieram na raia alentejana e, em Julho de 1382, D. Fernando I e Edmundo de Langley, juntam as suas forças entre Elvas e Badajoz, na fronteira do rio Caia, e dispõem-se a enfrentar as forças de João I de Castela.

Porém, a diplomacia subterrânea do monarca castelhano encontra acolhimento na facção pró-castelhana da Corte portuguesa, encabeçada por João Fernandes Andeiro, conde de Ourém, pelo que se negocia um Tratado de Paz, em 9 de Agosto de 1382. Por esse acordo e devolvendo-se praças tomadas e as galés apreendidas a Portugal, providenciando-se meios de transporte às tropas de Edmundo para o seu regresso a Inglaterra e prometendo-se o casamento da Infanta D. Beatriz com o Infante Fernando de Castela, filho de João I, evitou-se o enfrentamento entre ambos os exércitos. Atraído na sua estratégia de contrapoder face a Castela, alicerçada na aliança com a Inglaterra, D. Fernando I regressa a Lisboa e, porventura, vítima de um processo de envenenamento, mas seguramente já sem ânimo para reverter a situação, fica condicionado pela facção pró-castelhana da Corte portuguesa, a qual envolvia a própria Rainha D. Leonor Teles, e cada vez mais obrigado a ficar na órbita do Reino vizinho. É, assim, que virá a aceitar o casamento de sua filha herdeira, D. Beatriz, com João I de Castela que, entretanto, enviuvara, o qual veio a ser ajustado pelo acordo de Salvaterra de Magos, de 2 de Abril de 1383²³. Não obstante uma série de garantias formais, regulando a sucessão portuguesa, o que tal casamento significava era a perda da independência de Portugal. Em 22 de Outubro desse mesmo ano, falecia D. Fernando I e, dois meses depois, João I de Castela invadia Portugal, logo reclamando a regência do Reino em nome da Rainha D. Beatriz, sua mulher.

Perante a ameaça que não tardou a concretizar-se, também logo se manifestou a resistência, organizada por um grupo de nobres, encabeçado por D. João, filho bastardo Rei D. Pedro I e Mestre da Ordem de Avis. D. João liquida o Conde de Ourém, João Fernandes Andeiro, líder da facção pró-castelhana, que se tornara o favorito de Leonor Teles e, dando início ao processo de resistência, logo obtém o apoio de vas-

²³ Teixeira, Nuno Severiano *et alia*, (2017), o. cit., p. 138-140.

tos sectores das populações urbanas de Lisboa e Porto e, ainda, de outras cidades, como Coimbra e Évora, bem assim de outras localidades da Extremadura e da Beira. A alta nobreza, mantendo a sua fidelidade vassálica à Rainha D. Beatriz, não arrisca os seus títulos e bens numa empresa que lhe parece votada ao fracasso. Porém, são os filhos segundos, os bastardos e os membros das linhagens secundárias da Nobreza, que nada tendo a perder, tudo vão apostar na defesa da nacionalidade e, desvinculando-se da linha legitimista, vão dar o seu apoio a D. João Mestre de Avis. Também o Clero, designadamente, aquele que se mantinha fiel a Urbano VI, o Papa de Roma, e que não reconhecia Clemente VII, o papa de Avinhão, alinhará no mesmo sentido, tal como as Ordens Militares, com excepção dos Hospitalários²⁴.

Investido pelos seus apoiantes como Regedor e Defensor do Reino, D. João empenhou-se na sua mobilização social, concedendo muitos privilégios à burguesia de Lisboa tendo em vista a defesa da capital, e na organização militar, nomeando D. Nuno Alvares Pereira, um filho bastardo do antigo Mestre da Ordem do Hospital para comandar a defesa do Alentejo. Recorrendo à aliança com a Inglaterra, logo ali enviou emissários, a fim de contratar meios militares de reforço à resistência a Castela, numa guerra que se previa longa e dura. Em Abril de 1384, D. Nuno Alvares Pereira, obtinha uma primeira vitória sobre os castelhanos em Atoleiros, junto à fronteira, mas em Maio, João I de Castela punha um cerco total a Lisboa. A cidade resistiu e, em Setembro, o monarca castelhano levantava o cerco, vergado pelo surto de peste que dizimara as suas forças, retirando-se para Castela. Face aos sucessos alcançados, estes têm um efeito multiplicador e o Mestre de Avis passa a contar com um crescente apoio nacional.

É neste novo contexto que D. João convoca Cortes, procurando uma nova legitimidade política na continuidade da defesa da independência e da guerra com Castela. Estas vão realizar-se, em Coimbra, entre 3 de Março e 10 de Abril de 1385, a elas comparecendo representantes do Clero, da Nobreza e dos Concelhos. Com a valiosa ajuda do Dr. João das Regras e de D. Nuno Álvares Pereira o Mestre de Avis é aclamado Rei de Portugal, em 6 de Abril, votando as Cortes os meios financeiros necessá-

²⁴ Ramos, Rui *et alia*, (2010), ob. cit., p. 137.

rios ao prosseguimento da defesa do Reino. Entre Abril e Maio de 1385, D. João I recupera várias localidades no Minho, enquanto aportavam ao Porto, a Lisboa e a Setúbal reforços em mantimentos e mercenários provenientes de Inglaterra, ali contratados pelos emissários do novo monarca português. João I de Castela lança então um ataque global, por mar e por terra, tentando um bloqueio a Lisboa, cercando Elvas e invadindo a Beira Alta. A ofensiva é ineficaz e os castelhanos sofrem uma dura derrota em Trancoso, em 29 de Maio de 1385, pelo que o monarca castelhano se decide pela reorganização das suas forças, formando um grande exército em Cidade Rodrigo, com o qual entrou em Portugal, em Julho de 1385, em direcção a Santarém, tendo em vista alcançar e voltar a cercar Lisboa. O monarca português reuniu forças em Abrantes, enquanto D. Nuno Alvares Pereira, recrutando tropas no Alentejo, se lhe reuniria nos princípios de Agosto, agora em Porto de Mós, quando os castelhanos chegavam a Leiria. No dia 14 desse mês, travar-se-ia em Aljubarrota a célebre “Batalha Real”, da qual D. João I de Portugal saíria claramente vitorioso sobre o seu homónimo castelhano, consagrando claramente a manutenção da independência portuguesa²⁵.

Decorrendo ainda algumas operações militares na consolidação da vitória de Aljubarrota, o monarca português irá cuidar do reforço da aliança com a Inglaterra, eixo cada vez mais importante no apoio à afirmação do poder nacional face a Castela, que continuava a ser apoiada pela França. É nesse sentido, que os seus emissários irão conseguir a assinatura, em 9 de Maio de 1386, do Tratado de Windsor, que consagrava uma aliança de ajuda mútua entre os dois reinos e, simultaneamente, reconhecia a realeza de D. João I. Como consequência imediata da aliança, em Julho, o Duque de Lancaster, desembarcava na Corunha á frente de uma expedição militar e encontrando-se com D. João I em Monção, este dá-lhe o seu apoio para a invasão de Castela, cujo trono John de Gaunt reclamava. Nessa ocasião acorda-se, igualmente, o casamento do monarca português com sua filha, D. Filipa de Lancaster, o qual se viria a realizar, no Porto, a 2 de Fevereiro de 1387. John de Gaunt haveria de desistir do seu intento, ainda esse ano, mas a aliança entre Portugal e a Inglaterra ficava selada com a união dinástica, potenciando um con-

²⁵ Teixeira, Nuno Severiano *et alia*, (2017), *ob. cit.*, p. 143-144 e 188-193.

trapeso às ambições hegemónicas de Castela e permitindo que D. João I mantivesse uma constante pressão militar sobre o reino vizinho, com tréguas intermitentes, ao sabor da sucessão dos monarcas castelhanos. Em 1390, morria João I e sucedia-lhe o seu filho Henrique III, casado com Catarina de Lancaster, meia-irmã da Rainha portuguesa. Porém, o novo monarca morreria prematuramente em 1406, recaindo a sucessão no filho de ambos, João II. Tal facto iria facilitar, finalmente, a assinatura de um Tratado de Paz, que teve lugar em Segóvia, em 1411, pondo fim a um longo conflito que se arrastara por mais de quatro décadas.

A intensa actividade diplomática de D. João I, após a decisiva batalha de Aljubarrota, estendeu-se igualmente à Santa Sé. Reconhecendo a legitimidade do Papa de Roma, D. João I diligenciará no sentido da obtenção da legitimação do seu nascimento, pela extinção do estigma da sua bastardia, da dispensa dos seus votos como Mestre da Ordem de Avis e, conseqüentemente, do reconhecimento do seu casamento com D. Filipa de Lancastre, o que virá a acontecer por bulas pontifícias emitidas pelo Papa Bonifácio IX, em 1391²⁶. Tal significava o reconhecimento da sua realeza, bem assim a inserção da nova dinastia no sistema da Cristandade Ocidental, não obstante a divisão desta.

3. Os Descobrimentos e a partilha do Mundo

Obtida a paz com Castela, em 1411, urgia encontrar solução para uma série de questões decorrentes da crise que o País conheceu e das conseqüências do longo conflito que enfrentara. A crise económica, financeira e social era grave; a Nobreza ganhara um novo ascendente, mercê das doações de D. João I, recompensando o apoio dado na luta com Castela; o confinamento do Reino, no espaço peninsular mantinha-se, apesar da preservação da independência. É assim que amadurece a ideia da retoma da Reconquista Cristã e da aquisição de novos territórios, a partir da fronteira marítima que o País possui e domina. A escolha recai sobre Ceuta, uma importante e rica cidade marítima do Norte de África, com um grande valor geopolítico, começando a expedição a ser

²⁶ Brandão, Fernando de Castro (2013) - *Cronologia da História Diplomática Portuguesa*, Lisboa, Europress, p. 55.

preparada em 1412, um ano após o Tratado de Segóvia com Castela. A 25 de Julho, uma semana após a morte da Rainha D. Filipa, a numerosa esquadra zarpuou de Lisboa. Comandada pelo próprio Rei, nela iam os Infantes D. Duarte, D. Pedro e D. Henrique, bem assim o Condestável D. Nuno Alvares Pereira e a Nobreza veterana das guerras com Castela. Tendo a travessia enfrentado mau tempo, só a 21 de Agosto é que é desencadeado o ataque, vindo a conquista a ser concretizada no dia seguinte. Não obstante a manutenção da praça se ter revelado, a prazo, um grande encargo humano e financeiro, o que é facto é que a conquista de Ceuta, revelando uma capacidade de projecção política além-mar, irá dar início a um novo desígnio nacional, o dos Descobrimentos e da expansão ultramarina.

Esse facto irá certamente permitir uma mais robusta inserção da nova dinastia, quer no quadro ibérico, quer no cenário europeu, facilitando também a sua consolidação através de casamentos reais de grande alcance político e diplomático, prosseguido pelo monarca português. Aliás, neste domínio, D. João I já revelara um fino tacto político quando, em 1401, acerta o casamento do seu filho bastardo, D. Afonso, com D. Beatriz Pereira de Alvim, filha herdeira do Condestável D. Nuno Alvares Pereira e quando, em 1405, casa a sua filha bastarda, D. Beatriz, com Thomaz FitzAlan, Conde de Arundel. Mas agora, em 1428, com outra dimensão diplomática, casará o Infante herdeiro, D. Duarte, com Leonor de Aragão, filha de Fernando I e irmã de Fernando V, reis de Aragão; em 1429, o infante D. Pedro, Duque de Coimbra, casará com a D. Isabel de Aragão, Condessa de Urgel, neta de Pedro IV, rei de Aragão; em 1430, a Infanta D. Isabel casará com Filipe, *o Bom*, Conde da Flandres e Duque de Borgonha²⁷. Esta afirmação política internacional não seria alheia ao estabelecimento de um acordo de *paz perpétua* que o monarca português ainda lograria alcançar com Castela em 1431. Tal acordo significava que Castela não questionava o estabelecimento de Portugal no Norte África, aceitando igualmente a nova vocação marítima portuguesa lançada pelo Infante D. Henrique, Duque de Viseu, e já em curso no mar oceano e nas costas marroquinas ao sul das Canárias.

Após um longo reinado de 48 anos, D. João I morre em 1433, suce-

²⁷ Ramos, Rui *et alia*, (2010), ob. cit., p. 148-149.

dendo-lhe D. Duarte I, que o anterior monarca já associara ao governo do Reino, pelo menos, desde 1418. Logo no início do reinado, em 1434, o novo monarca obtém do Papa Eugénio IV a concessão do Mestrado da Ordem de Avis para o seu irmão o Infante D. Fernando, pelo que os Mestrados das três Ordens – Avis, Cristo e Santiago – ficavam sob a administração dos Infantes da Casa Real. Em 1436, o mesmo Papa concedeu ao Infante D. Henrique o direito à conquista das ilhas não ocupadas do arquipélago das Canárias. D. Duarte I era um homem culto e virtuoso que deu continuidade às políticas do seu pai, designadamente na defesa do património da Coroa e no ordenamento jurídico-político do Reino. Muito influenciado por seu irmão, o Infante D. Henrique que, em 1434, havia conseguido que os seus navegadores dobrassem o Cabo Bojador – a mítica fronteira do desconhecido – D. Duarte vai deixar-se convencer na prossecução das conquistas em Marrocos. E nesse sentido, aprova uma expedição a Tânger, porto marítimo da costa atlântica, cujo financiamento foi aprovado nas Cortes de Évora de 1436, e cujo comando foi entregue ao Duque de Viseu, que se fazia acompanhar do irmão o Infante D. Fernando. Porém, a expedição que havia sido mal preparada, veio a correr pior e a operação a constituir um total fracasso, de tal modo que, para os portugueses poderem regressar ao Reino sãos e salvos, o Infante D. Henrique teve que se comprometer a devolver a cidade de Ceuta, ali deixando o Infante D. Fernando como refém e garantia do cumprimento da promessa. Ao morrer em 1438, no fim de um curto reinado de cinco anos, D. Duarte I não conseguiria resgatar o Infante D. Fernando que haveria de morrer em Fez, em 1443.

Sucedia-lhe D. Afonso V, seu filho menor de seis anos, o que criaria uma crise política em torno da regência, dado a mesma ter sido testamentariamente atribuída à rainha viúva, D. Leonor de Aragão. O Infante D. Pedro, Duque de Coimbra, apoiado por parte da Nobreza e pelos Concelhos, contesta a situação e as Cortes de Lisboa, reunidas em Dezembro de 1439, vêm a designá-lo como Regente. Durante cerca de nove anos governaria o Reino sem grande contestação e até casaria, em 1447, sua filha D. Isabel, com o monarca seu sobrinho. No âmbito da política externa, alinharia Portugal com Castela e até apoiaria João II na luta contra Aragão, entre 1441 e 1445. No domínio ultramarino, sendo contra a política de conquistas em Marrocos apoiará, todavia, o Infante

D. Henrique na empresa dos Descobrimentos, que ganha uma nova consistência. Atingida a maioria, em 1448, D. Afonso V assumiria em plenitude dos seus poderes, associando o tio ao governo do Reino. Porém, sobe de tom a contestação de vários sectores da Nobreza à influência de D. Pedro, orquestrada pelo seu meio-irmão D. Afonso, que ele fizera Duque de Bragança, pelo que se vê constrangido a abandonar a Corte, afastando-se para os seus domínios de Coimbra. Em 1449, deixando-se arrastar para uma intriga urdida junto do Rei pelo Duque de Bragança, não sabe evitar um confronto com o Rei seu sobrinho, sendo derrotado na batalha de Alfarrobeira, onde morre.

Nos meados do Séc. XV, com a pressão muçulmana a aumentar enormemente no Mediterrâneo e no sudeste europeu, o Papa Nicolau V, pelas bulas *Dum Diversis* e *Divino Amore*, de 18 de Junho de 1452, legitimou as conquistas antes feitas no Norte de África, incitando D. Afonso V a prosseguir na propagação do cristianismo, concedendo-lhe o direito de adquirir ali outros territórios²⁸. A tomada de Constantinopla pelos turcos, em 1453, teve um grande impacto na Cristandade Ocidental e o Papa Calisto III lançou a ideia de uma Grande Cruzada para a recuperar. D. Afonso V logo aderiu ao projecto e ordenou a preparação de uma esquadra para a reunir à armada internacional que se viesse a constituir. Porém, a ideia não teve concretização, pelo que o monarca português iria orientar-se para o Norte de África, no que era apoiado pelo Infante D. Henrique. Munido de mais um incitamento, concretizado pela bula *Romanus Pontifex*, do papa Nicolau V, de 1455, o alvo escolhido foi a praça de Alcácer Ceguer, que viria a ser conquistada, sem grandes dificuldades, em finais de Novembro de 1458. Uma nova incursão, no inverno de 1463-1464, com o intuito de conquistar Tânger, não teve quaisquer resultados, tendo sido uma perda de tempo, de homens e de dinheiro. Uma terceira expedição, no verão de 1471, destinada à conquista de Arzila, viria a ter melhor sorte. Bem preparada e com um elevado número de homens, o ataque dar-se-ia em 24 de Agosto com sucesso para as forças nacionais, rendendo um valioso espólio. Tendo notícia do sucesso português, os muçulmanos abandonam Tânger, pelo que o monarca, cinco dias depois, entrava na famosa praça, consolidando a presença

²⁸ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 42.

portuguesa no litoral marroquino, com vantagens evidentes de controlo do mar entre o sul de Portugal e o noroeste africano²⁹.

À morte de Henrique IV de Castela, em 1474, aliás, na sequência do que já era previsível, surgiu uma crise sucessória no reino vizinho, logo se originando duas facções. Uma, apoiando a Infanta Joana, filha do monarca castelhano e sobrinha de D. Afonso V; a outra, apoiando a Infanta Isabel, meia-irmã de Henrique IV. Ora, o monarca português, visando porventura a junção das duas Coroas, mas esquecendo-se de lições ainda relativamente recentes, decidiu-se a intervir em apoio da sobrinha. Nesse sentido e uma vez que já era viúvo, pensou em contrair matrimónio com a Infanta Joana e reclamar o trono de Castela. O conflito era inevitável e desembocou, após várias peripécias, na batalha de Toro, de 2 de Março de 1476, globalmente desfavorável às pretensões de D. Afonso V³⁰. O monarca português ainda foi a França para tentar obter o apoio de Luís XI e convencê-lo a intervir em Castela, mas o monarca francês não se entusiasmou com a proposta, pelo que D. Afonso V veio a aceitar celebrar um acordo de paz com Castela, pelo Tratado das Alcáçovas, de 4 de Setembro de 1479, ratificado em Toledo em 6 de Março de 1480. Portugal obtinha o reconhecimento do direito de conquista do reino de Fez, bem assim o do senhorio dos arquipélagos atlânticos e da Guiné e, em contrapartida, reconhecia a Castela o senhorio das Canárias, bem assim o direito de conquista do reino mouro de Granada, renunciando Castela à navegação a sul do Cabo Bojador, ou seja, do designado “Paralelo das Canárias”. Fechado o ciclo de confronto entre os dois reinos e estabelecendo-se áreas de influência exclusiva, Portugal e Castela seguirão os seus rumos, simultaneamente paralelos e diferenciados.

À morte de D. Afonso V, em 1480, sucede-lhe seu filho D. João II, já com uma larga experiência de governo, como regente nas ausências do pai. O seu reinado inicia-se com uma clara preocupação de afirmação de supremacia do poder real sobre toda a Nobreza, a qual se havia engrandecido durante os reinados de D. Duarte e, sobretudo, de D. Afonso V. Os alvos principais vão ser as grandes Casas de Bragança e de Viseu, ambas com origem na Casa Real. Os seus titulares, suspeitos de urdirem conspi-

²⁹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 156-158.

³⁰ Macedo, Jorge Borges de (2006), *ob. cit.*, p. 101-102.

rações contra o monarca, vão ser objecto do máximo rigor. D. Fernando, terceiro Duque de Bragança, acusado de traição e de conivências com Castela, foi julgado, condenado à morte e executado, sendo a Casa de Bragança extinta e os seus bens incorporados na Coroa; D. Diogo, quarto Duque de Viseu e cunhado do Rei, também ele acusado de chefiar uma conjura, atentando a vida do monarca, seria por este assassinado, em 1484³¹.

Definida a supremacia do poder real, D. João II lança-se na mais notável de todas as suas realizações, ou seja, a continuidade e o redimensionamento da empresa dos Descobrimentos marítimos, dando-lhe um renovado impulso, transformado num novo desígnio nacional, ou seja, a descoberta do caminho marítimo para chegar à Índia. Com efeito, após a morte do Infante D. Henrique, em 1460, as viagens de descobrimentos e o povoamento das Ilhas, sobretudo de Cabo Verde, embora tivessem prosseguido, ficaram na sombra histórica face às expedições de D. Afonso V no Norte de África. Até aconteceu que a Coroa entregou parte desse encargo, aliás com assinalável êxito, à iniciativa privada, arrendando em 1469 o monopólio do comércio da Guiné ao nobre mercador lisboeta, Fernão Gomes, tendo sido desse tempo a descoberta ali do tráfico do ouro³². Porém, após o conflito com Castela, a Coroa retomará o monopólio e D. João II logo encarrega Diogo de Azambuja de fundar a feitoria e edificar o forte de S. Jorge da Mina, no actual Gana, o que viria a acontecer em 1482, tendo em vista o controlo do comércio do ouro que haveria de financiar o novo desígnio nacional. Sucedem-se as viagens de Diogo Cão, em 1482-1484, para sul do Golfo da Guiné, passando a foz do Zaire e atingindo o Cabo Lobo, na actual Angola e, em 1485-1486, ainda mais para sul, até ao Cabo Padrão, na actual Namíbia, sendo nesta viagem que Diogo Cão contactaria com o Rei do Congo; segue-se, em 1487-1488, a viagem de Bartolomeu Dias, que ultrapassando os limites explorados por Diogo Cão, dobrará o Cabo das Tormentas, em Janeiro de 1488, rebaptizado de Cabo da Boa Esperança e, entrando no Oceano Índico, aportará depois ao Rio do Infante, perto de Mossel

³¹ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 201-202.

³² Costa, João Paulo Oliveira; Rodrigues, Vítor Luís Gaspar (2017) - *Construtores do Império. Da Conquista de Ceuta à Criação do Governo-Geral do Brasil*, Lisboa, A Esfera dos Livros, p.133-141.

Bay, na actual República da África do Sul³³. Estava descoberta a passagem para o Oceano Índico, contornando o sul do continente africano, abrindo a oportunidade da concretização da descoberta do caminho marítimo para a Índia.

Alcançado este objectivo prioritário, cujo desenvolvimento teria o seu tempo, D. João II tomou duas iniciativas de relevo no âmbito diplomático. Por um lado, em Dezembro de 1489, a renovação do tratado de Windsor de 1386, com Henrique VII de Inglaterra; por outro lado, a finalização das negociações, em Março de 1490, conducentes ao casamento do Infante herdeiro D. Afonso com a Infanta Isabel, filha de Isabel de Castela e Fernando de Aragão, a qual chegaria a Portugal no final desse ano. Infaustamente, o Infante morreria pouco depois, em 1491, vítima de uma queda quando andava a cavalo, pelo que a sucessão deixava de estar assegurada por via directa, visto D. João II não ter mais filhos legítimos.

Aconteceu, porém, que Cristóvão Colombo, que em 1485 propusera ao monarca português chegar à Índia pelo Ocidente e que este recusou, foi fazer idêntica proposta a Isabel de Castela e a Fernando de Aragão, os quais lhe deram acolhimento e lhe financiaram a expedição, dela resultando o encontro, em 1492, de um novo continente, a América. No regresso da viagem às suas “Índias”, traz a notícia a D. João II que logo as reclama, face ao acordado no Tratado de Alcáçovas-Toledo de 1479-1480. Finalizada, entretanto, a conquista de Granada e a unificação da Espanha, os Reis Católicos logo conseguem obter do Papa Alexandre VI a Bula *Inter Coetera*, reconhecendo a soberania espanhola sobre os novos territórios e fazendo uma divisão longitudinal das áreas de influência entre Portugal e Espanha, o que não é aceite por D. João II, que exige negociações directas. Os Reis Católicos, tentando evitar um conflito com o monarca português, logo as aceitam, delas resultando o Tratado de Tordesilhas de 1494. Tal como D. João II exigiu, definiu-se uma nova linha divisória mais a ocidente, cabendo a Espanha os territórios a ocidente e a Portugal os territórios a oriente desse meridiano que passava a 370 léguas a ocidente do arquipélago de Cabo Verde. Concluía-se uma partilha do mundo desconhecido, protegia-se a even-

³³ Marques, Alfredo Pinheiro (1990) - *Portugal e o Descobrimento do Atlântico. Síntese e cronologia / Portugal and the Discovery of the Atlantic. A summary and a chronology*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, p. 102.

tualidade da descoberta de territórios situados a sul do Novo Mundo e abria-se o caminho para a sustentação da doutrina do *Mare Clausum*.

D. João II morreria em 1495 e seria o seu sucessor que iria herdar a finalização dos grandes projectos anteriormente concebidos e internacionalmente protegidos. Com efeito, a sucessão do trono português recairia no seu primo e cunhado, D. Manuel, quinto Duque de Viseu e quarto Duque de Beja. Entre as suas primeiras preocupações, o novo monarca tem como objectivo consolidar a distensão política com os Reis Católicos, alcançada com o Tratado de Tordesilhas, pelo que casaria, em 1497, com a Infanta Isabel de Aragão e Castela, viúva do Infante herdeiro D. Afonso, tendo para esse efeito de decretar a expulsão dos judeus ou, em alternativa, a aceitação por estes da sua conversão, o que teve consequências nefastas para o País. D. Manuel, casaria depois, uma segunda e uma terceira vez na Casa de Habsburgo, ou casa de Áustria, reforçando a sua ligação ao país vizinho, garantindo a paz com Espanha, mas não diversificando alianças. Decidiu-se igualmente pela restauração da Casa de Bragança, com a devolução de todos os bens e privilégios confiscados, o que pacificaria a relação da Coroa com a Nobreza.

Intentou então, dar continuidade à empresa dos Descobrimentos e à concretização plena do caminho marítimo para a Índia, interrompida desde a dobragem do Cabo da Boa Esperança por Bartolomeu Dias. É, assim, que manda preparar uma pequena armada de quatro navios, cujo comando é entregue a Vasco da Gama e cujo destino é a Índia, contornando a África austral. Partindo de Lisboa, em Junho de 1497, viria a chegar a Calecut, na verdadeira Índia, em Maio de 1498, ali permanecendo até Agosto para depois regressar a Lisboa, onde chegaria um ano depois, em Agosto de 1499³⁴. Apesar da relativa modéstia de resultados nos contactos “diplomáticos” com o potentado indiano de Calecut, muito devido à intriga dos mercadores muçulmanos que logo detectaram a ameaça ao monopólio comercial que detinham, e de apenas trazer metade dos navios e da tripulação, Vasco da Gama concretizava, porém, a viabilidade do projecto da Índia e abria uma vasta gama de possibilidades da sua exploração. Tal facto seria compreendido pelo rei D. Manuel que imediatamente se decidia por dar um novo impulso e dimensão ao projecto,

³⁴ Marques, Alfredo Pinheiro (1990), ob. cit., p. 106.

pelo que, logo manda preparar uma mais numerosa armada de treze navios, agora comandada por Pedro Alvares Cabral. Seguindo sensivelmente a mesma rota de Vasco da Gama, a esquadra rumaria mais para sudoeste, levando ao “achamento” do Brasil em 22 de Abril de 1500. Aí, os portugueses comunicaram com os povos indígenas e, na sequência, o comandante da esquadra enviaria para Lisboa um navio, sob comando de Gaspar de Lemos, dando conta do feito na célebre “Carta” de Pero Vaz de Caminha. Seguirá, depois, rumo à Índia onde chega em Agosto desse ano. Não conseguindo estabelecer relações pacíficas com o Samorim de Calecut, que chegou a bombardear, rumou a Cochim e a Canananor onde lograria ter melhor acolhimento e aprovisionar-se de especiarias, regressando depois ao Reino, onde chegou em Julho de 1501.

Decidido no prosseguimento da empresa da Índia, D. Manuel faria seguir novas expedições, uma logo em 1502, comandada por Vasco da Gama, agora já Almirante da Índia, e que viria a estabelecer feitorias em Cochim e Cananor, e outra em 1505, comandada por D. Francisco de Almeida, o primeiro Vice-Rei da Índia que, obtendo uma importante vitória sobre as esquadras muçulmanas em Diu, em 1505, viria a ligar o seu nome ao emergente “Estado da Índia”. Segue-se-lhe, no governo das novas possessões, Afonso de Albuquerque que viria a criar um sistema comercial, apoiado num conjunto de fortalezas com relevância estratégica, designadamente com operações em Ormuz e no Golfo Pérsico, entre 1507 e 1515, com a conquista e ocupação de Goa, em 1510, e com a conquista de Malaca, em 1511, esta última um ponto de partida para as futuras operações no Oceano Pacífico. Falhando a conquista de Adém e, portanto, não controlando o acesso ao Mar Vermelho, conseguiu, todavia, reforçar a implantação da presença portuguesa no Índico e, através de relações diplomáticas com a Pérsia, a Etiópia e potentados indianos e indonésios, erigir um sólido sistema de alianças para o domínio do comércio asiático.

Em 1513, Jorge Alvares, foi o primeiro português a ter contacto com a China quando, embarcado num junco chinês, aportou à Ilha de Tamão, a sul de Cantão, apenas menos de quinze anos depois de Vasco da Gama ter chegado à Índia pela primeira vez. Cerca de trinta anos depois, entre

1541 e 1543, os portugueses chegavam ao Japão³⁵.

Quando D. João III subiu ao trono, em 1521, herdou um vasto Império que se estendia por três continentes, fazendo de Portugal a primeira potência marítima intercontinental. Porém, a vastidão do Império desencadeará o gigantismo dos problemas a que é necessário fazer face, quer em relação à sua própria administração e governo, quer em relação à defesa da sua preservação e, porventura, à implementação de novas relações políticas e comerciais. Aos escassos recursos humanos e financeiros acrescenta-se a competição com a Espanha, apesar do Tratado de Tordesilhas e, sobretudo, novos competidores que não aceitam nem a doutrina do *mare clausum*, defendendo o *mare liberum*, nem a supremacia marítima intercontinental portuguesa que passam a combater. Como primeira preocupação de evitar conflitos com a Espanha, intentou o monarca português manter uma estreita ligação de amizade com o seu primo, o Imperador Carlos V, pelo que se casaria com sua irmã mais nova, a infanta D. Catarina. Para além de um nocivo reforço da consanguinidade, com consequências futuras, não lhe serviria de total resguardo, pois no imenso rol de problemas salienta-se, logo em primeiro lugar, a questão da soberania sobre as Ilhas Molucas, levantada na sequência da viagem de circum-navegação do português Fernão de Magalhães, ao serviço do Rei de Espanha, e que Portugal reclamou como sua, por se encontrar no espaço nacional delimitado pelo anti-meridiano de Tordesilhas. Declarado o diferendo, apenas seria resolvido pelo tratado de Saragoça, de 15 de Abril de 1529, entre D. João III e Carlos V, em que o monarca português comprava ao espanhol a soberania e o comércio daí resultante por uma larga quantia financeira! Depois, as actividades de corso e pirataria promovidas pela França de Francisco I, que supostamente conheceriam uma solução com o Acordo de Lyon, de 14 de Julho de 1536, em que o monarca francês se comprometia, perante o monarca português, a punir os seus nacionais que praticassem corso ou pirataria sobre navios e mercadorias portuguesas, mas que sub-repticiamente os consentia ou incentivava, tendo em vista os lucros do saque³⁶. Na sequência os monarcas franceses apoiariam várias tentativas de ocupação nas costas brasilei-

³⁵ Garcia, José Manuel (1999) - *Breve História dos Descobrimentos e da Expansão de Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, p. 73-80.

³⁶ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 47-49.

ras para a concretização de projectos, como o de uma “França Antártica”, na baía da Guanabara, ou de uma “França Equinocial”, no Maranhão, o que levaria à necessidade de uma política de investimento na defesa do Brasil, a par do Oriente, também cada vez mais acossado. Nem que para isso o monarca português tivesse que sacrificar algumas praças no Norte de África, donde já não vinha qualquer proveito significativo.

Quando D. João III morreu, em 1557, o mais grave problema que deixava não era, todavia, o da preservação do Império, mas o da sucessão do Reino. Porventura, devido á extrema consanguinidade, em função da política de casamentos entre os Avis-Beja e os Habsburgos, todos os nove filhos legítimos do monarca português, morreriam antes dele, pelo que o trono viria a ser herdado pelo único neto sobrevivente, o Rei D. Sebastião, com apenas pouco mais de três anos de idade, ele próprio um filho póstumo do Infante D. João, filho primogénito de D. João III que havia casado com a Infanta Joana de Áustria, filha do Imperador Carlos V. Assim, a Regência do Reino, ficaria a cargo da avó, a Rainha-viúva D. Catarina, irmã do Imperador Carlos V e tia de Filipe II, Rei de Espanha, desde 1556. A partir de 1562, a Regência do Reino passaria a ser assegurada pelo Cardeal Infante D. Henrique, tio-avô do Rei D. Sebastião, até o monarca atingir a maioridade o que viria a acontecer em 1568.

Intensificaram-se, entretanto, as actividades de corso e pirataria sobre as costas e navios portugueses, com graves prejuízos para o comércio marítimo, agora também por corsários ingleses, que infestavam o Atlântico e iam até às costas da Guiné e da Mina, e a quem Isabel I concedia cartas de corso. Repetidas representações dos embaixadores portugueses junto do Conselho Privado da Rainha, entre 1561 e 1564, embora contassem com respostas cordatas em que se declarava que a monarca proibira os seus súbditos de aportar aos portos africanos tributários do monarca português, o que é facto é que aquelas actividades continuavam, pelo que a marinha de guerra portuguesa, então ainda muito considerável, se via obrigada a afundar navios, ou a apresá-los com a tripulação e todas as suas mercadorias. Em 1569 D. Sebastião toma uma série de atitudes drásticas contra a Inglaterra. Assim, ordena o sequestro de todos bens moveis e imoveis dos ingleses em Portugal, determina a ida de uma armada considerável para os Açores para proteger as naus portuguesas, proíbe o comércio de e para a Inglaterra em todos os portos

marítimos e manda fortificar muitos portos dos domínios em África. Tais medidas tiveram o efeito esperado, levando à conclusão de um Tratado, dito de “abstinência”, em 29 de Outubro de 1576, válido por três anos, em que se estipulava a suspensão de todos os embargos e sequestros, o fim da concessão de todas as cartas de marca e a recusa na recepção nos portos de corsários e piratas, e se restabelecia liberdade de comércio e navegação dos súbditos ingleses, apenas no continente português e nos arquipélagos da Madeira e dos Açores³⁷.

Não obstante a atenção dada por D. Sebastião à defesa e à preservação do monopólio português sobre o trânsito e a segurança das diferentes partes do Império, bem assim das carreiras comerciais de longa distância, que o levou ao combate militar e diplomático contra a pirataria e o corso e que o levaria também a outras medidas de realce, como à divisão administrativa do Brasil e à fundação da cidade de Luanda, o que é facto é que o foco dos seus interesses políticos, tornado em obsessão, porventura a partir de 1572, se situará no Norte de África. A expansão otomana no Mediterrâneo, embora sustida pela vitória cristã na batalha naval de Lepanto, em 1571, liderada por João de Áustria, tio do monarca português, reavivara uma das constantes da expansão portuguesa – a das conquistas em Marrocos – secundarizada durante o reinado de D. João III. Em 1573 o monarca esteve algum tempo no Norte de África e, a partir do ano seguinte, começará a organizar uma expedição que, no seu pensamento, teria em vista a contenção da pressão islâmica e a retoma de uma dimensão da presença portuguesa na região, reequilibradora do peso peninsular e europeu do País³⁸. De nada serviu a oposição do Cardeal Infante D. Henrique, ou do Conselho de Estado, que o tentaram demover de tal intento. Nem mesmo a opinião desfavorável do seu tio Filipe II, com quem se encontrou em Guadalupe em finais de 1576, princípios de 1577, o fez inflectir sobre a decisão tomada, para a qual mobilizou recursos financeiros e humanos consideráveis. Em Julho de 1578, a expedição composta por 17000 a 20000 homens, onde se encontravam uns milhares recrutados, sobretudo, na Alemanha e em Espanha, saiu de Lisboa com destino a Marrocos, para em 4 de Agosto sofrer uma catastrófica derrota na batalha de Alcácer-Quibir. O Rei D. Sebastião pereceu

³⁷ *Idem*, p. 51-54.

³⁸ Macedo, Jorge Borges de (2006), *ob. cit.*, p. 151-152.

na batalha, bem assim cerca de metade das suas forças expedicionárias, entre as quais uma parte significativa da nobreza portuguesa³⁹.

Sucedeu-lhe no trono o já idoso Cardeal Infante D. Henrique, pois D. Sebastião não casara e não assegurara a sucessão legítima do Reino. Tratava-se de uma solução transitória, com tempo previsivelmente curto, já que como monarca apenas teria tempo para tentar resgatar os milhares de cativos que haviam ficado em Marrocos e tentar encontrar uma solução sucessória. Se relativamente à primeira questão se pode dizer que a maior parte dos cativos regressou ao Reino, já relativamente à questão sucessória nada deixou determinado ou, sequer, indicado, falecendo em Janeiro de 1580. Assim, surgiriam cinco candidatos, todos descendentes do Rei D. Manuel I, sendo que apenas dois, os seus netos Filipe II, Rei de Espanha e D. Catarina, Duquesa de Bragança, reuniam as melhores condições políticas de sucesso. A sucessão recairia, finalmente, em Filipe II que a preparara com antecedência, junto do Clero e da Nobreza de Portugal, mesmo antes do falecimento de D. Henrique, acrescentando-lhe depois o argumento militar, quando, em Julho de 1580, mandou avançar as tropas do Duque de Alba pelo Alentejo e a esquadra do Marquês de Santa Cruz em direcção a Lisboa. Nas Cortes que mandou reunir em Tomar, em Abril de 1581, ficaria consagrada a autonomia do Reino de Portugal, porém a sua inserção na monarquia dos Habsburgos, que perduraria por sessenta anos.

4. A Restauração da Independência

Em 1 de Dezembro de 1640 foi proclamada a restauração da independência de Portugal, na sequência de um golpe palaciano, conduzido e executado por um grupo de “40 conjurados”, tendo em vista a restauração do estatuto constitucional português, garantido como autónomo e inviolável por Filipe II de Espanha nas Cortes de Tomar, reconhecido por carta patente de 1582, e violado por uma progressiva castelhanização, decorrente das reformas do Conde-Duque de Olivares, durante o reinado de Filipe IV de Espanha, aclamando D. João, Duque de Bragança,

³⁹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 262-272.

como Rei de Portugal. São essas reformas que estão na origem das grandes revoltas tributárias de 1637 e 1638 que, juntamente com a supressão do Conselho de Portugal, em 1639, e, ainda, com a pressão exercida sobre a nobreza portuguesa, para participar na Guerra da Catalunha, que constituíram o conjunto de causas próximas da justa sedição portuguesa⁴⁰. Já como Rei, D. João IV e os portugueses que o aclamaram terão que enfrentar dois conflitos fundamentais para sustentar e consolidar a independência proclamada, um no domínio militar, outro no domínio diplomático. O primeiro, desenrolar-se-á no campo peninsular e no campo ultramarino, enquanto o segundo terá lugar junto dos Estados europeus. Foi uma longa guerra de quase três décadas.

Beneficiando de uma conjuntura internacional favorável, pelo confronto radical existente entre a Espanha e a França, que fomentava e apoiava a rebelião da Catalunha, logo D. João IV tentará obter uma aliança com a França, ali enviando uma embaixada, em 1641, tendo-se assinado um Tratado de Amizade, em 1 de Junho, porém falho de qualquer conteúdo prático. Seis sucessivas tentativas de negociações para se alcançar um compromisso firme com a França, através de embaixadas enviadas entre 1642 e 1659, não lograram alcançar o objectivo desejado⁴¹. Necessárias também, foram as negociações com a Holanda, tanto porque os holandeses se encontravam em conflito com a Espanha, como se haviam aproveitado da inserção de Portugal na monarquia espanhola para atacar e ocupar territórios portugueses na Índia, em África e, sobretudo, no Brasil. Assim, o monarca tomou a iniciativa de conceder a liberdade de comércio no reino e, depois, enviar aos Estados Gerais das Províncias Unidas um embaixador que viria a obter a assinatura de um Tratado, em 12 de Junho de 1641. Assentava-se uma trégua por dez anos, obtinha-se a assistência naval contra a Espanha e concedia-se aos holandeses vários privilégios comerciais. Apesar do Tratado, os holandeses não desistiram das ocupações dos territórios portugueses, mesmo depois de instados a tal e de até terem acedido a acordos, concluídos em 1645 e 1648, pelo que só o poder militar, essencialmente local, os conseguiu afastar do nordeste brasileiro. Finalmente, só em 1661, seria concluído um Tratado de Paz e Aliança, em que se reconhecia a posse

⁴⁰ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 295-297.

⁴¹ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 70-75.

do Brasil a Portugal, a troca de importantes concessões comerciais. De igual modo, também em 1641, D. João IV enviou a Londres uma embaixada, para negociar um Tratado de Paz e de Comércio que, após algumas atribulações, viria a ser assinado, em 29 de Janeiro de 1642. Em contrapartida à paz com Portugal, abriam-se os portos portugueses, incluindo os de África e do Oriente, ao comércio inglês e eram concedidos vários privilégios. Porém, a atribulada política inglesa nessa época, com a execução do Rei Carlos I, em 1649, e a liderança da república inglesa de Cromwell, que levaria ao refúgio em Lisboa dos Príncipes Rupert e Maurício, sobrinhos do monarca inglês, de uma armada realista e a incidentes navais rocambolescos, perturbaria as relações entre os dois países, não obstante a assinatura de um novo convénio em 1654, apenas ratificado em 9 de Junho 1656, poucos meses antes do falecimento de D. João IV.

Sucede-lhe seu filho, D. Afonso VI, ainda menor, pelo que a Regência é assumida pela Rainha viúva, conhecida como D. Luísa de Gusmão, por ser filha do Duque de Medina-Sidónia, Juan Manuel Pérez de Guzmán. Será por esta altura que é enviado a Londres o Embaixador Francisco de Melo e Torres, o qual conseguirá obter um Tratado de paz e aliança, em 18 de Abril de 1660, que viria a ter imediatos desenvolvimentos decisivos, na sequência da restauração da Monarquia dos Stuarts e da entronização de Carlos II. Com efeito, mercê das diligências do Embaixador português, depois feito Conde da Ponte e Marquês de Sande, que propôs ao novo monarca britânico o seu casamento com a Infanta D. Catarina, proposta que Carlos II aceitou, a aliança entre Portugal e a Inglaterra consolidar-se-ia. Em Outubro desse mesmo ano Carlos II ratifica os tratados com Portugal e prosseguem as negociações para o casamento, cujo desenlace se concretiza no Tratado de paz e aliança entre D. Afonso VI e Carlos II e de casamento deste com a Infanta D. Catarina, em 23 de Junho de 1661. Por este tratado estipula-se o dote de D. Catarina, no valor de dois milhões de cruzados e na cessão das praças de Tânger e Bombaim, e reforçam-se os privilégios concedidos aos comerciantes ingleses nos domínios portugueses; em contrapartida, Carlos II compromete-se a auxiliar militarmente a Coroa portuguesa, a não fazer a paz com a Espanha enquanto pudesse prejudicar os interesses portugueses, a intermediar a paz com as Províncias Unidas e a defender o território português e o dos

seus domínios ultramarinos⁴². Era o culminar de uma porfiada ofensiva diplomática do governo da Regência de D. Luísa de Gusmão e era a retoma da antiga Aliança luso-britânica, no tradicional alinhamento atlântico de Portugal e o fim do isolamento diplomático português, com o reconhecimento internacional da dinastia dos Braganças.

Entretanto, em meados de 1662, D. Luísa de Gusmão que continuava á frente dos destinos portugueses por incapacidade do monarca, é afastada da Regência na sequência de um golpe palaciano, sendo substituída na liderança política pelo 3º Conde de Castelo Melhor, D. Luís de Vasconcelos e Sousa que, durante alguns anos, irá ter um papel determinante na condução da vida política nacional, designadamente, nas ofensivas de Espanha que se perfilavam no horizonte e, nesse contexto, também numa aproximação táctica à França. Com efeito, na frente militar continental pode dizer-se, em síntese, que os dezassete anos subsequentes à Restauração da independência, correspondentes ao reinado de D. João IV, são marcados essencialmente por incursões e escaramuças fronteiriças inconsequentes no Minho, na Beira e no Alentejo. Porém, a partir de 1657, a Espanha prepara o desencadeamento de ofensivas significativas que se concretizarão, nos anos seguintes, no Minho e no Alentejo, com diferente resultado. Enquanto no Minho, em 1658, as tropas portuguesas são derrotadas perto do rio Coura, quando puseram cerco ás espanholas em Monção, já no Alentejo as armas portuguesas alcançariam uma vitória total sobre as espanholas na renomada Batalha das Linhas de Elvas, em 14 de Janeiro de 1659. Voltariam os espanhóis a desencadear novas ofensivas em 1661 e 1662, nas fronteiras do Alentejo da Beira e do Minho, com alguns sucessos tácticos, mas sem grande valia e alcance estratégicos.

Porém, em Maio de 1663, tinha inicio um grande ofensiva de cerca de 20.000 homens sob o comando de João José de Áustria que, internando-se no Alentejo, irá obter uma fácil capitulação de Évora e, daí, enviar um quarto das suas forças para avançar sobre Alcácer do Sal. Houve então um forte reacção do exército português do Alentejo que, sob o comando do 1º Conde de Vila Flor, coadjuvado pelo Conde de Schomberg, desencadeou um ataque sobre Évora, vindo a obter uma retumban-

⁴² *Idem*, p. 80-82.

te vitória sobre os espanhóis, em 8 de Junho de 1663, na Batalha do Ameixial. No ano seguinte, houve invasões recíprocas, dos portugueses em Valência de Alcântara e dos espanhóis em Castelo Rodrigo, mas a última grande ofensiva da Espanha viria em 1665, quando um exército de 20.000 homens, sob o comando do Marquês de Caracena, atacou e tomou Borba, marchando depois sobre Vila Viçosa. Contra-atacou o exército português em auxílio de Vila Viçosa, dando-se, então, a Batalha dos Montes Claros, em 15 de Junho, que se saldaria por nova e, desta vez, decisiva vitória das forças portuguesas. Ainda se seguiriam algumas acções militares, de ambas as partes, mas sem quaisquer consequências para o sentido final do conflito militar, ou seja, o País ganhou a guerra e consolidou a restauração da sua independência⁴³.

Restava alcançar a paz definitiva, sendo neste contexto que se deve ter presente a aproximação táctica de Portugal à França de Luis XIV, traduzida na decisão do casamento de D. Afonso VI com a princesa D. Maria Francisca Isabel de Sabóia-Nemours, filha de Carlos Amadeu de Sabóia, Duque de Nemours e d'Aumale, concretizado em 1666, e após o qual se firmaria um Tratado de liga ofensiva e defensiva, por dez anos, contra Carlos II de Espanha, entre o monarca português e o monarca francês, firmado em 31 de Março de 1667. Resultaria assim que, através de negociações que tiveram a mediação inglesa, a Espanha reconhecesse a independência de Portugal e se viessem a normalizar as relações entre ambos os Estados, o que foi concluído no Tratado de Paz de 13 de Fevereiro de 1668 que, igualmente, previa a cedência da praça de Ceuta que se mantivera fiel a Madrid⁴⁴.

Entretanto, corria turbulenta a política interna portuguesa, pois que o Conde de Castelo Melhor não sobreviveria nas suas funções a uma hostil e forte coligação política, chefiada pelo Infante D. Pedro, irmão do rei D. Afonso VI, que o deixaria cair em 1667. Afastado o válido, o fraco monarca não resistiria, igualmente, a essa mesma coligação que o acusava de comprovada impreparação para reinar e de incapacidade de gerar descendência, levando à sua abdicação em finais de 1667. Reunidas as Cortes, em Janeiro de 1668, elas virão a declarar a incapacidade do monarca e a designar o Infante D. Pedro como seu "Sucessor"

⁴³ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 326-329.

⁴⁴ Brandão, Fernando de Castro (2013), *ob. cit.*, p. 150-151.

e “Regente e Curador” do Reino. Na sequência, seria anulado o seu casamento com D. Maria Francisca, a qual se viria a casar com o Regente, o Infante D. Pedro, evitando-se um potencialmente grave conflito com a França. Já seria durante a Regência de D. Pedro que a Santa Sé se decidiria, finalmente, a normalizar as relações com Portugal e a reconhecer a restauração da independência. Assim, pelo breve *Dilectum Filium*, de 1 de Janeiro de 1669, o Papa Clemente IX mostra-se disponível para esse reconhecimento, que viria a ser concretizado pela recepção do Embaixador de Portugal, significando o reconhecimento da restauração da Monarquia portuguesa pela Santa Sé, pelo breve *Ex Literis*, de 19 de Julho de 1670, do Papa Clemente X⁴⁵.

5. Portugal, os conflitos do Séc. XVIII e a defesa do Brasil

Com a morte do Rei D. Afonso VI, em Setembro de 1683, o Regente seu irmão sucedia-lhe no trono, como D. Pedro II. Três meses depois seguia-se a morte da Rainha, D. Maria Francisca Isabel de Sabóia-Nemours, de quem D. Pedro II apenas tivera uma filha, a Infanta D. Isabel Luísa de Bragança. Com uma filha única, o monarca decidiu voltar a casar, desta vez numa das casas alemãs, vindo o consórcio a celebrar-se, em 1687, com Maria Sofia Isabel, Condessa Palatina de Neuburg, tendo em vista o reforço da sucessão da dinastia. Solucionada a questão dinástica em Portugal, o País seria envolvido na questão sucessória de Espanha, pois com a morte de Carlos II sem descendentes, em 1 de novembro de 1700, abria-se um período marcado por grande instabilidade e acentuada conflituosidade no sistema europeu.

O primeiro desses conflitos foi o da Guerra da Sucessão de Espanha, pois Carlos II designara em testamento como sucessor Filipe de Bourbon, Duque de Anjou e neto do Rei Luis XIV de França o qual, esquecendo anteriores compromissos acordados com a Inglaterra e os Países Baixos, o aceitou, reconhecendo o seu neto como Rei de Espanha. Num primeiro momento, a diplomacia francesa, aproveitando-se de cedências da França em disputas no Brasil sobre territórios a norte do rio Amazonas

⁴⁵ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 90-92.

confinantes com a Guiana, conseguiria convencer D. Pedro II a reconhecer a disposição testamentária de Carlos II e a sucessão em Filipe de Bourbon, levando-o depois a concluir com Filipe V o tratado de 18 de Junho de 1701, em que Portugal readquiriria os direitos de soberania sobre a Colónia do Sacramento, na margem setentrional do Rio da Prata. Porém, a Inglaterra, a Áustria, os Países Baixos, a maior parte dos estados alemães e a Dinamarca, tentando opor-se à sucessão em Espanha do neto de Luís XIV, viriam a coligar-se no apoio a uma candidatura austríaca do Arquiduque Carlos de Habsburgo e a declarar guerra à França, em 1702. Então, face a esta situação, D. Pedro II retira o seu apoio a Filipe V e coloca-se ao lado da “Grande Aliança”, vindo a celebrar-se, em 16 de Maio de 1703, dois tratados, um com a com a Inglaterra e os Países Baixos e o outro com a Inglaterra, os Países Baixos e a Áustria, prevendo-se, entre outras contrapartidas, a cedência a Portugal de várias praças espanholas fronteiriças e, também, a já referida Colónia do Sacramento. Seria, ainda, neste contexto, que Portugal viria a assinar com a Inglaterra, em 27 de Dezembro de 1703, dois tratados, um deles de comércio, conhecido como “Tratado de Methuen”, que se transformaria numa fonte inesgotável de controvérsia quanto às suas implicações na economia portuguesa⁴⁶.

Em 7 de Março de 1704, á frente da armada que traz as tropas aliadas, desembarca em Lisboa o Arquiduque Carlos de Áustria, que será faustosamente recebido. Seguem-se, quase de imediato, algumas operações militares a partir do território português, mas não têm qualquer êxito. Porém, na campanha de 1705, as tropas portuguesas alcançam alguns sucessos de relevo e em Dezembro desse ano, o Arquiduque Carlos de Áustria, desembarca em Barcelona, obtendo a adesão da Coroa de Aragão. Na campanha de 1706, os sucessos repetem-se e as tropas aliadas, sob o comando de D. António Luís de Sousa, Marquês das Minas, alcançam Madrid onde, em finais de Junho, fazem aclamar o Arquiduque como Rei Carlos III de Espanha. Todavia, enquanto a guerra se prolonga sem resultados definitivos, Filipe V, sempre apoiado pela França, vai conseguindo reverter a seu favor importantes apoios internos e alcançar vitórias importantes nos anos subsequentes. Seria, no

⁴⁶ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 344.

entanto, a morte inesperada em Abril de 1711, do Imperador José I, que apenas há seis anos sucedera a seu pai, o Imperador Leopoldo I, que viria a alterar todos os dados da questão sucessória em Espanha. Com efeito, recaindo a sucessão do Império no Arquiduque Carlos de Áustria, as potências aliadas, com especial relevo para a Inglaterra, passam agora a preferir aceitar um Bourbon em Espanha do que ver reunidas as coroas da Espanha e do Império no mesmo Habsburgo. Então, reunindo-se as potências no Congresso Utrecht, para alcançar a paz numa guerra que já não faz sentido, Portugal, que nele participou, através dos seus representantes principais João Gomes da Silva, quarto Conde de Tarouca, e D. Luís da Cunha, viria a assinar um Tratado de Paz com a França, em 11 de Abril de 1713 e um Tratado de Paz com a Espanha em 6 de Fevereiro de 1715. O reconhecimento da soberania portuguesa nos territórios a norte do rio Amazonas até ao rio Oiapoque, na fronteira com a Guiana, e na Colónia do Sacramento, no rio da Prata é, aparentemente, um magro saldo para o largo estipêndio, em recursos humanos, financeiros e outros que o País suportou numa guerra que durou uma década. Porém, os verdadeiros ganhos encontram-se no reconhecimento a nível internacional da Dinastia de Bragança e na consolidação definitiva da aliança com a Inglaterra, potência marítima dominante, conformando a opção atlantista portuguesa, onde o Brasil tem agora uma prioridade indiscutível.

Em Dezembro de 1706 morre D. Pedro II e sucede-lhe seu filho, D. João V, sendo pois, já durante o início do seu reinado que decorreu a fase final do envolvimento português na Guerra da Sucessão de Espanha. É neste contexto que se deve compreender o seu casamento, em 1708, com sua prima direita D. Maria Ana Josefa, Arquiduquesa de Áustria, filha do falecido Imperador Leopoldo I, irmã do então Imperador José I e, finalmente, também irmã do Imperador Carlos VI, que havia sido candidato ao trono de Espanha. Porém, esta aliança dinástica centro-europeia, não desviou a nova centralidade atlantista de Portugal focada no Brasil e, daí, a neutralidade adoptada por Portugal na Guerra da Quadrupla Aliança, provocada pelas ambições de Filipe V em reverter as consequências da Paz de Utreque, na reconquista de territórios italianos perdidos e na sua pretensão ao trono de França, quando da morte de Luís XIV, em 1715. Mas esta aliança, em que D. João V se torna

cunhado do Imperador do Sacro Império Romano-Germânico, dará início a uma política de afirmação e de reforço do prestígio da dinastia na sua dimensão continental, com faustosas embaixadas enviadas às cortes europeias e com a busca da paridade de tratamento com as outras grandes potências católicas no seu relacionamento com a Santa Sé⁴⁷. E, natural e conseqüentemente, levará ao reforço das relações de boa-vizinhança com a Espanha, quer por razões peninsulares, quer por razões ultramarinas, que haveriam de conduzir aos casamentos cruzados do Infante-herdeiro de Portugal, D. José, com a Infanta Maria Ana Vitória de Bourbon e do Infante-herdeiro de Espanha, Fernando, com a Infanta D. Maria Bárbara de Bragança, concretizados respectivamente, em Elvas e Badajoz, em 19 e 20 de Janeiro de 1729. Tal não evitaria as querelas subseqüentes relativas à Colônia do Sacramento, designadamente de 1735 a 1737, mas a mesma política de neutralidade, motivada pela necessidade de preservar as relações com a Espanha, seria adoptada quando, após a morte do Imperador Carlos VI, em 1740, lhe sucede no trono austríaco sua filha, a Arquiduquesa Maria Teresa, dando origem à guerra da Sucessão da Áustria, entre 1740 e 1748⁴⁸.

A preservação das relações com a Espanha, sempre aconselhada pela manutenção da paz peninsular tem, todavia, a dimensão ultramarina, dada a prioridade do Brasil na “geometria variável” do Império português. A morte de Filipe V, em 1746, e a subida ao trono de Fernando VI, casado com a Infanta D. Maria Bárbara de Bragança, viria a abrir caminho a negociações conducentes á satisfação da necessidade premente da definição de limites territoriais entre o Brasil e a América espanhola, substituindo o vetusto Tratado de Tordesilhas de 1494. É nesse sentido que, já no fim do reinado de D. João V, virá a ser assinado o Tratado de Madrid, de 13 de Janeiro de 1750, pelo qual Portugal vê reconhecida a sua soberania até onde havia progredido a ocupação territorial feita pelos “bandeirantes” desde finais do Século XVI, *grosso modo* os actuais territórios do Brasil, cedendo à Espanha a Colônia do Sacramento e, em contrapartida, recebendo a Região dos Sete Povos, no actual Rio Grande do Sul, onde jesuítas espanhóis haviam fundado missões católicas⁴⁹.

⁴⁷ *Idem*, p. 346.

⁴⁸ Magalhães, José Calvet de (1990), *ob. cit.*, p. 100-101.

⁴⁹ Ramos, Rui *et alia* (2010), *ob. cit.*, p. 355-356.

Em Julho de 1750, morre D. João V e sucede-lhe seu filho D. José, que logo nomeia Sebastião José de Carvalho e Melo como Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. O futuro Conde de Oeiras e, depois, Marquês de Pombal, tinha como primeiro encargo a concretização do acordado no Tratado de Madrid, mas as suas estipulações geraram grandes resistências nos territórios que deveriam trocar de soberania, com particular destaque para a revolta dos índios guaranis, porventura apoiada por alguns dos missionários jesuítas espanhóis, e que grassou de 1753 a 1757. O Marquês de Pombal, que só muito a contragosto entregaria a Colónia do Sacramento, aproveitaria esta resistência para não a concretizar e começaria a encarar os jesuítas como um problema, que a seu tempo, careceria de solução, não apenas no Brasil, mas também em Portugal, onde disfrutavam de grande influência política e cultural. Entretanto, em 1 de Novembro de 1755, surgiria o terramoto, seguido de um maremoto e de um grande incêndio que devastariam a cidade de Lisboa, capital do Império, que teria 200 000 habitantes e que, além da sua população, albergava um enorme património edificado e cultural que se perderia para sempre. Permanecendo ao lado do monarca e providenciando as imediatas medidas que o estado de catástrofe impunha, o Marquês de Pombal lograria alcançar um enorme reforço do seu poder político, que manteria até ao fim do reinado de D. José, reconstruindo a capital e renovando a Monarquia segundo os princípios “iluministas”.

Também, em 1756, se desencadeava a Guerra dos Sete Anos ocasionada, entre outros motivos, por sequelas não solucionadas deixadas pela Guerra da Sucessão da Áustria e opondo a França, a Áustria e a Rússia, de um lado, à Grã-Bretanha e à Prússia, do outro. Portugal, em recuperação do cataclismo que o atingira, ainda recentemente, consegue manter uma posição de neutralidade, aliás, paralela à posição adoptada pela Espanha. Porém, a morte Fernando VI, em 1759, e a ascensão ao trono de Carlos III, iriam favorecer, a prazo, a sua aproximação à França. Enquanto ela se não deu, o Marquês de Pombal conseguiria, através de instruções enviadas ao embaixador de Portugal em Espanha, obter a anulação do indesejado Tratado de Madrid, o que se concretizaria pelo

Tratado do Pardo, de 12 de Fevereiro de 1761⁵⁰, evitando assim a devolução da Colónia do Sacramento. Porém, em Agosto desse mesmo ano, a Espanha, abandonando a neutralidade concluída o “Pacto de Família”, pelo que a situação de neutralidade de Portugal ia ser posta em causa. Solicitado a aderir ao pacto e a fechar os portos aos ingleses, recusou. Sem forças militares suficientemente dissuasoras, capazes de defender a neutralidade, viria a ser alvo de invasões franco-espanholas, que se iniciaram em Abril de 1762. A Grã-Bretanha enviou socorros de reforço militar e o Conde de Lippe. Este, convidado pelo Marquês de Pombal a organizar a defesa, conseguiria limitar o alcance dos invasores, tendo conseguido assinar um armistício com o comandante das forças espanholas em 30 de Novembro de 1762. O Tratado de Paz de Paris, de 16 de Fevereiro de 1763, entre a Grã-Bretanha e Portugal de um lado, e a França e a Espanha, de outro, poria fim ao envolvimento de Portugal no conflito⁵¹. Pelo referido Tratado Portugal recuperava, mais uma vez, a Colónia do Sacramento, que havia, entretanto, sido ocupada, mas a situação não seria definitiva, pois, em 1777, uma expedição espanhola voltaria a ocupar a colónia e, ainda, a Ilha de Santa Catarina.

Em Fevereiro de 1777 morre D. José, sucedendo-lhe no trono sua filha, D. Maria I, já casada com seu tio D. Pedro III. Com a morte do anterior monarca, deu-se o afastamento político do Marquês de Pombal, mas prosseguiram as negociações conducentes ao encontro de uma pacificação das relações luso-espanholas na América do Sul, desejada quer pela nova monarca portuguesa quer por Carlos III de Espanha. Assim, em 1 de Outubro de 1777, em Santo Ildefonso, é assinado um tratado preliminar de paz e limites na América Meridional, cedendo-se definitivamente à Espanha a já referida Colónia do Sacramento, mas recuperando-se a Ilha de Santa Catarina. Posteriormente, em 11 de Março de 1778, assinava-se o segundo tratado do Pardo, de aliança, neutralidade e comércio, pelo qual se confirmava o anterior e se cedia à Espanha as Ilhas de Fernão Pó e Ano Bom, no Golfo da Guiné. A política de aproximação à Espanha, com alcance peninsular e ultramarino, seria reforçada através dos casamentos cruzados de dois dos seus filhos, em 1785. Assim, o casamento do Infante D. João de Bragança com a Infanta Carlota Joaquina

⁵⁰ Brandão, Fernando de Castro (2013), ob. cit., p. 193.

⁵¹ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 102.

de Bourbon, neta de Carlos III e filha do Infante-herdeiro Carlos e da Infanta D. Maria Ana de Bragança com o Infante Gabriel António de Bourbon, filho de Carlos III⁵².

Entretanto, o panorama político internacional era marcado por dois acontecimentos de primeira grandeza. O primeiro, em 1776, foi a proclamação da independência dos Estados Unidos da América, protagonizada pelas treze colónias da costa atlântica, ao que se seguiria a guerra da independência, apenas concluída pelo Tratado de Paris, de 3 de Setembro de 1783. Inicialmente Portugal, fiel à Aliança luso-britânica, chegou a fechar os portos portugueses aos navios das colónias americanas em rebelião contra a Grã-Bretanha, mas viria a reconhecer a independência dos Estados Unidos da América, em 15 de Fevereiro de 1783, sendo um dos três primeiros países a fazê-lo, depois da França e da Holanda. Com esse reconhecimento seria revogada a anterior proibição de acesso aos portos portugueses e, em 25 de Abril de 1786, seria concluído o primeiro Tratado de Comércio e Amizade entre Portugal e os Estados Unidos da América⁵³. O segundo acontecimento, em 1789, foi a eclosão da Revolução francesa que iria arrastar Portugal para as guerras da Revolução, dadas as ligações peninsulares à Espanha e à secular Aliança com a Grã-Bretanha e que, tendo largas repercussões na Europa, viria a ter consequências enormes e profundas no País e no seu Império.

6. Portugal face ao conflito europeu no trânsito dos Sécs. XVIII-XIX

Em resultado da morte do Rei D. Pedro III, em 1786, da morte do Príncipe herdeiro, o Infante D. José, em 1788, e, porventura, das notícias da Revolução, a Rainha D. Maria I, de saúde frágil, foi-se afastando dos negócios do Reino, acabando por dar sinais evidentes de demência. Assim, foi substituída, em 1792, pelo então Príncipe herdeiro, D. João, que assumiu de facto a Regência do Reino.

Após a proclamação da I República francesa, em 1792, que depôs

⁵² Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 426.

⁵³ Sá, Tiago Moreira de (2016) - *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, Alfragide, Publicações Dom Quixote, p. 32 e 38.

Luis XVI, o monarca francês foi levado a julgamento em Dezembro e, considerado culpado, seria guilhotinado em Janeiro de 1793. Na sequência, a França, que já se encontrava em guerra com a Áustria e com a Prússia, vai confrontar-se com a retirada dos embaixadores da Grã-Bretanha, da Holanda e da Espanha, originando, em retaliação, a declaração de guerra da França. É neste contexto que se dará o envolvimento de Portugal ao lado das potências da Coligação, celebrando uma Convenção, em 15 de Julho de 1793, com a Espanha e um Tratado, em 26 de Setembro de 1793, com a Grã-Bretanha, participando como potência auxiliar, com uma divisão de cerca de 5000 homens, na Campanha do Rossilhão, em França, ao lado dos exércitos espanhóis, numa situação oficial de neutralidade⁵⁴. Porém, ainda que num primeiro momento os aliados ganhem terreno, a França acaba por batê-los. Ao fim de dois anos de guerra, sem conhecimento de Portugal ou da Grã-Bretanha, a Espanha opta por acordar uma paz separada com os franceses, assinando o Tratado de Paz de Basileia, em 22 de Julho de 1795, deixando Portugal numa situação isolada de guerra contra a França, pelo que os militares portugueses são obrigados a retirar, chegando a Lisboa em Dezembro desse ano. Assim, restará tentar negociar um tratado de paz com a França, procedendo-se a negociações, a partir de 1796, donde resultará um acordo em 1797, que não veio a ter concretização. Enquanto isso, a Espanha, governada então pelo favorito de Carlos IV, Manuel de Godoy, passava-se para o lado da França, acordando com ela uma aliança militar ofensiva e defensiva, consagrada pelo Tratado de Santo Ildefonso, de 18 de Agosto de 1796. Era claro, que a partir de agora, o conflito europeu tomava um novo rumo e que a neutralidade portuguesa seria cada vez mais difícil de gerir, pois a Espanha acabava de ficar na órbita da influência francesa.

Primeiro-Cônsul, desde a aprovação da Constituição do Ano VIII, de 24 de Dezembro de 1799, Napoleão viria a definir o que ficaria conhecido como sistema continental, cujo objectivo estratégico era o de separar a Europa continental da Grã-Bretanha, para forçar esta última a fazer a “paz marítima”⁵⁵. Nesse sentido cresce a pressão sobre a Espanha, concretizada no Tratado de Madrid, de 29 de Janeiro de 1801, assinado entre a Espanha e a França, prevendo-se a imposição a Portugal da

⁵⁴ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), ob. cit. p. 359.

⁵⁵ Macedo, Jorge Borges de (2006), ob. cit., p. 376.

ruptura da sua Aliança com a Grã-Bretanha e o conseqüente fecho dos seus portos ao comércio com os ingleses. Perante a recusa portuguesa em aceitar este ultimato, Carlos IV e Manuel de Godoy decidem-se pela declaração de guerra, invadindo Portugal pela fronteira do Alentejo. Embora curta, a que ficou conhecida como “guerra das laranjas”, daria origem ao Tratado de Badajoz, de 6 de Junho de 1801, entre Portugal e a Espanha, complementado pelo Tratado de Madrid, de 29 de Setembro de 1801, entre Portugal e a França. De ambos tratados resultou a devolução a Portugal de todas as localidades anteriormente ocupadas, com excepção de Olivença, de uma linha fronteira mais favorável à França entre a Guiana e o Brasil, da aceitação de pagamento de uma pesada indemnização financeira à França e do compromisso do fecho dos portos portugueses aos navios britânicos. Assinada a Paz de Amiens, em Março de 1802, e apesar dos compromissos assumidos, Portugal havia regressado a uma neutralidade de facto. Essa neutralidade acabaria por ser reconhecida pela França, após a ruptura daquela precária paz com a Grã-Bretanha, pela Convenção de 19 de Março de 1804, assinada em Lisboa.

Proclamando-se Imperador, em Maio de 1804, Napoleão suscitará um novo alinhamento das potências na Terceira Coligação, a quem vai infligindo sucessivas derrotas em Ulm, Elchingen e, por fim, Austerlitz, esta última em 2 de Dezembro de 1805. Porém, à supremacia continental o Imperador não conseguiria qualquer equivalente marítimo, pois a esquadra franco-espanhola sofreria uma pesada derrota na batalha de Trafalgar, em 21 de Outubro de 1805, perdendo totalmente o controlo do Atlântico e a capacidade de atacar a Grã-Bretanha. Formando-se, então a Quarta Coligação, Napoleão esmagará os prussianos em Jena e Auerstedt, em Outubro de 1806, e invadirá Berlim onde, em 21 de Novembro decreta o “Bloqueio Continental”, destinado a atingir a economia britânica, ao proibir o acesso dos navios ingleses aos portos do continente. É neste contexto que a situação da neutralidade portuguesa, negociada com a França em 1804, virá a ser posta em causa, dado ter de submeter à lógica do bloqueio, “a bem ou a mal”⁵⁶!

Sucedem-se, então, as pressões francesas sobre o Príncipe Regente,

⁵⁶ *Idem*, p. 388.

D. João, para a adesão ao bloqueio, ao que este vai resistindo e respondendo com táticas dilatórias, ganhando tempo na ultimização de uma resposta estratégica já concebida que, por um lado, evitasse qualquer pretexto para uma acção inamistosa por parte da Grã-Bretanha e, por outro lado, preservasse a integridade da representação política do reino, ou seja, da Rainha e da restante Família Real. Concluída a Paz de Tilsit com a Rússia, em Julho de 1807, onde se previa a extinção da Dinastia de Bragança, era altura de o Imperador submeter o Reino de Portugal, um dos dois países que permaneciam neutrais e o último aliado britânico com relevância estratégica. Depois de ordenar a preparação da invasão de Portugal, decidiu-se pela assinatura com a Espanha do Tratado de Fontainebleau, de 27 de Outubro de 1807, que dividia Portugal em três partes e partilhava os seus domínios ultramarinos: A “Lusitânia Setentrional” (Entre Douro e Minho com a cidade do Porto) para o rei da Etrúria; o “Principado dos Algarves” (Alentejo e Algarve), para o Príncipe da Paz, Manuel de Godoy; Trás os Montes, Beiras e Estremadura, ficariam sob sequestro do Imperador, podendo eventualmente vir a ser objecto de entrega à Casa de Bragança, ficando sob protectorado do Rei de Espanha; finalmente, as ilhas, colónias e domínios ultramarinos seriam objecto de uma divisão igual entre a França e a Espanha⁵⁷.

Perante a inevitabilidade da iminente invasão do território nacional, o Príncipe Regente D. João antecipara-se e concluía, em 22 de Outubro, uma Convenção secreta, prevendo a transferência da sede da Monarquia portuguesa para o Brasil, sob protecção britânica, e regulando a ocupação da Ilha da Madeira pelos ingleses. A 29 de Novembro, a esquadra portuguesa partia para o Brasil, levando a Rainha D. Maria I, o Príncipe Regente D. João e todos os restantes membros da Família Real, bem assim altos dignitários da Coroa. Entretanto, D. João havia deixado um Conselho de Regência com instruções para receber o exército invasor como “aliado”, que no dia seguinte entrava em Lisboa sob o comando do General Junot.

Como imediato resultado da ocupação peninsular, agora alargada com a ocupação de Portugal por cerca de 25 000 franceses, auxiliados por outros tantos fornecidos pela Espanha, sob a órbita de Napoleão⁵⁸,

⁵⁷ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 127.

⁵⁸ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 442.

o Príncipe Regente D. João, entretanto chegado a S. Salvador da Baía, no Brasil, decide-se pela abertura dos portos brasileiros ao comércio com as nações amigas, por Carta Régia de 28 de Janeiro de 1808 e, consequentemente, abolia o regime do “Pacto Colonial”, até aí, em vigor. Tal decisão iria beneficiar, em primeiro lugar, o comércio britânico, mas igualmente abrir outras perspectivas que também os Estados Unidos da América não deixaram de antever⁵⁹. Já instalado no Rio de Janeiro, D. João declararia guerra à França e declararia nulos os tratados entretanto acordados, mandando ocupar a Guiana francesa, o que viria a concretizar-se a partir de Janeiro de 1809. Também decorrente dos acordos secretos celebrados com a Grã-Bretanha em 1807, dava-se início a negociações que iriam conduzir à assinatura de dois tratados entre Portugal e a Grã-Bretanha, ambos datados de 19 de Fevereiro de 1810. O primeiro, de Aliança e Amizade, que esteve em vigor até 1815, renovava a Aliança luso-britânica e garantia o apoio britânico à devolução de Olivença pela Espanha a Portugal e, se essa devolução se verificasse, Portugal aboliria o tráfico de escravos nos portos de Bissau e Cacheu, cedendo-os por 50 anos mediante adequada compensação monetária. O segundo, de Comércio e Navegação, viria a tornar-se num longo caso de fricção diplomática luso-britânica, por mais de trinta anos. Com efeito, o tratado previa o pagamento de taxas *ad valorem* para as mercadorias inglesas muito favoráveis, mais baixas que as taxas sobre as mercadorias portuguesas e muito mais baixas que as mercadorias de outras proveniências. O sistema, que fazia integrar a monarquia portuguesa num espaço de comércio liberalizado, tinha a vantagem de interessar a Grã-Bretanha na defesa da monarquia portuguesa e, até, da sua expansão no Rio da Prata, mas tinha a desvantagem de consagrar um autêntico monopólio britânico sobre o mercado brasileiro com graves prejuízos imediatos e futuros para o comércio entre Portugal e o Brasil⁶⁰.

Entretanto, Junot, recebido como “aliado” e instalado em Lisboa, sem oposição política ou militar e, no imediato, sem resistência popular apesar dos pesados tributos logo impostos, pensou que havia ocupado pacificamente o País. Não tardaria, porém, a ver-se confrontado com tumultos graves quando, a 13 de Dezembro de 1807, na sequência

⁵⁹ Sá, Tiago Moreira de (2016), ob. cit., p. 81.

⁶⁰ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 438-441.

de uma parada militar, mandou arriar a bandeira nacional no Castelo de S. Jorge e substituí-la pela francesa. Obrigado a fazer intervir as suas forças militares para conseguir pacificar a revolta provocada pela afronta, voltou a subestimar a situação. Instado por Napoleão a não se iludir, decide-se, em Fevereiro de 1808, a declarar a anexação de Portugal à França, a dissolver o Conselho de Regência e a nomear corregedores da sua confiança para as Províncias. Porém, em Março, os tumultos de Aranjuez, promovidos pelo “partido fernandino”, que levaria a queda de Godoy e à abdicação de Carlos IV em seu filho Fernando VII, haveria de contaminar a resistência portuguesa à ocupação francesa e estaria na origem dos graves tumultos que eclodiram no Porto, em 6 de Junho, com a detenção do governador francês da cidade e a instalação de uma Junta Provisional que aclamaria o Príncipe Regente D. João. Do Porto a revolta alastra-se ao Norte e do Norte, as revoltas das populações multiplicam-se no Centro e no Sul, de tal modo que, em Julho, a situação se encontra fora do controlo de Junot. Em princípios de Agosto chegam reforços britânicos, através do desembarque na Figueira da Foz de 9.000 homens, comandados por Sir Arthur Wellesley, depois Duque de Wellington. Juntando-se a forças portuguesas, vindas do Porto, desencadeia-se a ofensiva contra os franceses, seguindo-se o combate da Roliça e a decisiva Batalha do Vimeiro, esta em 21 de Agosto, onde Junot é derrotado. No dia seguinte assina-se a designada Convenção de Sintra, confirmada pela Convenção Definitiva para a evacuação das tropas francesas, assinada em Lisboa, a 30 de Agosto de 1808, pondo fim à primeira invasão⁶¹.

Na sequência da dupla abdicação de Carlos IV e Fernando VII da Coroa de Espanha em Napoleão, em 5 de Maio de 1808, o Imperador designa seu irmão José Bonaparte como Rei de Espanha. Porém, quando estas notícias chegam a Madrid, a capital entra em revolta que, rapidamente se alastrará a toda a Espanha, iniciando-se a guerra da independência imediatamente marcada pela devastadora derrota francesa na Batalha de Bailén, em finais de Julho. Face à situação, em que Portugal se perdera e a Espanha ia pelo mesmo caminho, o Imperador decide-se por uma grande invasão, com mais de 200.000 homens, entrando em

⁶¹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 373-379.

Madrid nos princípios de Dezembro. Organizando o dispositivo para a recuperação do domínio da Península, encarregaria o Marechal Soult de invadir Portugal, dando-lhe indicações para ocupar o Porto a 1 de Fevereiro e alcançar Lisboa dez dias depois! Mas Soult, entrando em Portugal por Chaves, acabaria por se dirigir a Braga e, depois, chegar ao Porto apenas em finais de Março de 1809, permanentemente fustigado pelas acções de guerrilha de tropas irregulares sob o comando do General Francisco da Silveira. Organizada, a partir do Sul, a contra-ofensiva das tropas anglo-lusas, terá lugar sob a orientação de Wellesley em cooperação com o Marechal Beresford. Em 11 de Maio todo o dispositivo anglo-luso se encontra na margem esquerda do rio Douro, atravessando-o de noite. Apanhado de surpresa, Soult retira as suas tropas, iniciando uma penosa marcha que o leva a Montalegre, onde chega a 17 de Maio de 1809, para passar seguidamente à Galiza.

Apesar de duas derrotas consecutivas em Portugal e de uma insurreiçãõ generalizada em Espanha, Napoleão tem a necessidade urgente de controlar definitivamente a Península Ibérica e em neutralizar a crescente intervenção britânica em Espanha e, sobretudo, em Portugal. Assim, em Abril de 1810, determina uma terceira invasão a Portugal, constituindo um exército que totalizaria de 65.000 homens, entregando o seu comando ao Marechal André Massena, que viria acompanhado pelo Marechal Ney e pelos Generais Reynier e Junot. Entrando pela fronteira da Beira Alta, Massena põe cerco a Almeida a 14 de Agosto, que capitula cinco dias depois. Atraído a marchar sobre Coimbra, sofre uma derrota na Serra do Buçaco, em finais de Setembro, contra as forças anglo-lusas, de cerca de 50.000 homens, comandadas por Wellington. Prossegue, no entanto, em direcção a Coimbra, onde consegue chegar a 30 de Setembro. Dali segue para Leiria, em direcção a Lisboa, alvo primordial da invasão. Porém, a 10 de Outubro, depara-se com a "Linha de Torres Vedras", sistema defensivo anteriormente montado por Wellington, precisamente para evitar a progressão de qualquer invasão até à capital portuguesa. É aí, que o exército francês fica impedido de prosseguir, desgastando-se por mais cinco meses, até retirar derrotado para Espanha, entre Abril e Maio de 1811⁶². Napoleão falha pela segunda

⁶² *Idem*, p. 379-388.

vez: Primeiro, não extinguiu a legitimidade soberana, porque não capturou a Rainha e nenhum dos membros da Casa de Bragança; segundo, porque apesar de três invasões, baqueou perante a resistência nacional, apoiada pelos reforços ingleses, não tendo conseguido ocupar Portugal.

Depois da desastrosa Campanha da Rússia, que levou à devastação da *Grande Armée* na pírrica vitória de Borodino, em 7 de Setembro de 1812, Napoleão tem o seu destino traçado. Em 1813, ainda tenta retomar o controlo da situação, com uma ofensiva na Alemanha, vencendo a Batalha de Dresden, em finais de Agosto mas, logo a seguir, perde a Batalha das Nações em Leipzig, em 1813, pelo que os aliados entravam em Paris em Março de 1814 e lhe impunham a abdicação no Tratado de Fontainebleau, de 11 de Abril, enviando-o para o exílio na Ilha de Elba. Em 30 de Maio seguinte é assinado o Tratado de Paris, entre a França e as potências aliadas, pelo qual se garantiam as fronteiras da França, à data de 1 de Janeiro de 1792, prevendo-se igualmente a restituição da Guiana francesa, tal como ela existia por referência à mesma data. Em inícios de Novembro, abria-se formalmente o Congresso de Viena destinado desenhar um novo mapa político europeu e a reorganizar o sistema de relações entre as potências europeias.

Portugal enviou ao Congresso de Viena uma delegação constituída por D. Pedro de Sousa Holstein, Conde de Palmela, e pelos diplomatas D. Joaquim Lobo da Silveira e D. António Saldanha da Gama, cujas instruções versavam, essencialmente, sobre três assuntos: A restituição à França da Guiana francesa, sob ocupação portuguesa; a questão do tráfico de escravos; a restituição de Olivença a Portugal, por parte da Espanha. As instruções, oriundas do governo português do Rio de Janeiro, estão desfasadas face à dinâmica política das grandes potências vencedoras da França, revelam desconhecimento dos reais objectivos do Congresso e estão muito marcadas por uma “visão brasileira”, que introduz uma dualidade nos interesses a defender⁶³. A tudo isto acrescentam as dificuldades de comunicação e a conseqüente falta de agilidade e maleabilidade negocial. Assim não é possível utilizar a retrocessão da Guiana francesa em contrapartida à retrocessão de Olivença, pois a Guiana já foi devolvida; não é possível explorar outras vias de contra-

⁶³ Macedo, Jorge Borges de (2006), ob. cit., p. 424-431.

partida à retrocessão de Olivença porque as instruções não as preveem e não há comunicações em tempo útil para se tentarem alternativas; finalmente, não é possível defender a continuidade do tráfico de escravos, sobretudo, contra a Grã-Bretanha pois esta, quer por fortes razões económicas, quer por razões ideológicas e morais, vem defendendo a sua extinção. Assim, relativamente às questões fundamentais foi obtido o seguinte: Salvação da fronteira com a Guiana francesa pelo rio Oiapoque, tal como ficara consignado no Tratado de Utrecht; uma declaração diplomática de cortesia, reconhecendo os direitos a Olivença reclamados por Portugal, mas não impondo a sua retrocessão; uma aceitação, com moratória temporal a definir, da continuidade do tráfico de escravos, limitada ao sul do Equador. A respeito desta última questão seria assinado em Viena, entre Portugal e a Grã-Bretanha, o Tratado de 22 de Janeiro de 1815 que, anulando o Tratado de Aliança e Amizade, de 19 de Fevereiro de 1810, regulava o tráfico de escravos, questão que perduraria como assunto de fricção diplomática por quase três décadas mais. Em 9 de Junho de 1815, concluía-se o Acto Final do Congresso de Viena que Portugal assinou. Como consequência do Congresso de Viena e reflectindo a nova ordem política que o mesmo instituiu, o Príncipe Regente D. João, decidindo elevar o Brasil à categoria de Reino, criou por Carta de Lei de 16 de Dezembro de 1815, o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves⁶⁴.

Por morte da Rainha D. Maria I, em 20 de Março de 1816, sucedeu-lhe seu filho, o Príncipe Regente, como D. João VI que, na sequência da Regência se confrontará com duas questões fundamentais: Uma, a instabilidade na fronteira sul do Brasil; a outra, uma incompreensão assaz generalizada em Portugal sobre o protelamento do seu regresso, já começada a sentir desde o fim das invasões em 1811, posteriormente agravada pela subsequente administração britânica do País. Relativamente à primeira questão, eventualmente radicada em antigas pretensões expansionistas muito influenciadas por D. Carlota Joaquina, surge a ameaça de, feita a restauração dos Bourbons em Espanha, se desenvolver um revivalismo restauracionista espanhol no Rio da Prata que pusesse em causa a fronteira definida, pelo que D. João VI, numa manobra de an-

⁶⁴ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 138-142.

tecipação, se decide pela ocupação da Banda Oriental do Rio da Prata, em 1817. Depois, reconhecendo a independência da Argentina, em 16 de Abril de 1821, o governo português do Rio de Janeiro, que foi o primeiro a fazê-lo, incorpora então aquele território no Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, a 31 de Julho, com a designação de Província Cisplatina⁶⁵. Relativamente à segunda, a Revolução Liberal, iniciada no Porto a 24 de Agosto de 1820 e triunfante em Lisboa e no resto do País, levará à convocação e à instituição de Cortes Constituintes, que exigirão o regresso do monarca à Europa, pelo que D. João VI, deixando o Infante D. Pedro como Príncipe Regente do Brasil, chegará a Lisboa em Julho de 1821.

Aqui, jura as bases da Constituição, legitimando a revolução, que agora prosseguirá no seu labor constituinte, tendo em vista a liquidação da monarquia absoluta e a instalação de um regime liberal. Porém, as Cortes Constituintes, na sua dinâmica política “constitucionalista” centralizadora, quer por razões ideológicas quer por razões económicas, indiciando o retorno de uma subordinação do Brasil à Metrópole, vão ser a causa da ruptura da unidade dinástica da monarquia e dar azo à proclamação da independência do Brasil, que se concretizará em 7 de Setembro de 1822⁶⁶. Assim, quando a Constituição é aprovada, em 23 de Setembro seguinte, já está desactualizada quanto à definição do território, pois o Reino do Brasil já se perdera definitivamente. Somente três anos depois, sob tutela da interessada mediação britânica, é que Portugal reconheceu a independência do Brasil, reconhecimento que foi consagrado no Tratado de Paz e Amizade, do Rio de Janeiro, de 29 de Agosto de 1825. Poucos meses depois, a 10 de Março de 1826, morria D. João VI e sua filha, a Infanta D. Isabel Maria de Bragança, assumia a Regência do Reino de Portugal.

Para além de desactualizada, a Constituição de 1822, fruto de um radicalismo ideológico, muito influenciado pelo constitucionalismo revolucionário francês e gaditano de 1812 e sustentado pelas correntes burguesas maçónicas e militares, logrou congregar na sua aplicação uma complexa coexistência onde se encontram os absolutistas, os liberais moderados, os militares e, naturalmente, a religião. Liderando a

⁶⁵ Brandão, Fernando de Castro (2013), *ob. cit.*, p. 238-239.

⁶⁶ Ramos, Rui *et alia* (2010), *ob. cit.*, p. 470-472.

resistência, o Infante D. Miguel irá protagonizar duas tentativas de golpe-de-Estado de cariz absolutista, primeiramente na *Vilafrancada*, em 1823, que levará à suspensão da Constituição e, depois, na *Abrilada*, em 1824. Vitorioso na primeira, com o apoio dos liberais moderados e com a cobertura política *a posteriori* de D. João VI, o absolutismo miguelista sairá derrotado na segunda e o Infante exilado pelo monarca para Viena. Assim, quando a Infanta D. Isabel Maria e a Regência a que presidia reconhecem, em Março de 1826, o Imperador D. Pedro I do Brasil como legítimo rei de Portugal, este enquanto D. Pedro IV tomaria, quase de imediato, duas medidas importantes para o seu novo Reino: A primeira, tentando resolver o antagonismo das principais correntes políticas, propõe um compromisso com a outorga de uma Carta Constitucional, a 29 de Abril de 1826; a segunda, complementar da primeira, unindo no trono por casamento, a *família liberal*, representada por sua filha, a Infanta D. Maria da Glória, à *família absolutista*, representada por seu irmão, o Infante D. Miguel. Para tal D. Pedro IV, abdica do trono português em sua filha, e obtém do irmão o juramento da Carta Constitucional e o compromisso de casamento com D. Maria II, que se realizaria por procuração perante a Corte de Viena, em Outubro de 1826, nomeando-o Lugar-Tenente da Rainha e Regente do Reino, em Setembro de 1827.

Porém, tudo correu mal nos propósitos de D. Pedro. Num Estado quase falido, a Carta Constitucional, outorgada para conciliar, acabou por polarizar liberais e absolutistas; D. Miguel, regressado ao Reino em Fevereiro de 1828 e apesar de voltar a jurar a Carta, dissolve a Câmara dos Deputados, em Março, convoca Cortes à maneira antiga, em Maio, as quais o aclamam Rei “absoluto”, em Julho⁶⁷; D. Maria II que havia saído do Brasil para Viena, para ser educada na corte do avô, o Imperador Francisco I, segue para Londres, onde ficará quase um ano até regressar ao Rio de Janeiro, em Outubro de 1829, acompanhando a sua madrastra, Amélia de Beauharnais, Princesa de Leuchtenberg e nova Imperatriz do Brasil.

Não correria melhor nos propósitos de D. Miguel. Quebrando juramentos e tido como usurpador, não lograria obter o reconhecimento internacional das grandes potências europeias, pois na Europa apenas

⁶⁷ *Idem*, p. 481-483.

a Espanha, em 1829, e a Santa Sé, em 1831, reconheceram a sua realeza; deixando campear o extremismo, originaria uma enorme corrente emigratória de quadros civis e militares, para além de altas figuras da nobreza. Quando, em 1831, D. Pedro I do Brasil abdica do trono imperial em seu filho, o Imperador D. Pedro II, e se decide em vir para a Europa, como Duque de Bragança, defender os direitos de D. Maria II, a oposição liberal ao absolutismo, ganha uma liderança dinástica. Assim, com a resistência já organizada nos Açores, onde havia sido instalada uma Regência, a funcionar desde 1830, e com apoios franceses e britânicos, D. Pedro desembarca uma expedição no Mindelo e ocupa o Porto em Julho de 1832⁶⁸. A atribulada sucessão de D. João VI, miscigenada com a difícil instalação do liberalismo, num País economicamente devastado e financeiramente exangue, que sofrera uma enorme amputação territorial, com a sua fonte de rendimentos, só eventualmente se resolveria pela guerra civil. É o que virá a acontecer, entre 1833 e 1834, com vantagem para os liberais. Apesar de cercarem o Porto, desde Janeiro de 1833, os absolutistas não conseguem nenhuma vitória decisiva sobre os liberais e, em 24 de Julho, os liberais, sob o comando do Duque da Terceira, entram e ocupam Lisboa. A morte de Fernando VII de Espanha, em Setembro, e a vitória dos liberais na disputa sucessória que se seguiu, apoiando a realeza de Isabel II, levaria à internacionalização da situação política peninsular e à conclusão em Londres da Quadrupla Aliança, em 22 de Abril de 1834, entre a Grã-Bretanha, a França, Espanha e Portugal, em apoio das monarquias liberais de D. Maria II em Portugal e de Isabel II em Espanha. Derrotado, D. Miguel aceitou a rendição militar na Concessão de Évora-Monte, de 26 de Maio de 1834, bem como a sua saída de Portugal⁶⁹.

Poucos meses depois, em 24 de Setembro, o Regente D. Pedro de Bragança falecia e sua filha D. Maria II assumia o trono, com a Carta Constitucional restaurada, iniciando-se assim o segundo período constitucional monárquico. Com o fim da guerra civil, resolvera-se a disputa sucessória e implantara-se definitivamente o regime liberal em Portugal, mas não se alcançara a solução para os outros e graves problemas do País. Derrotado o inimigo comum, os liberais moderados e os

⁶⁸ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 404.

⁶⁹ Ramos, Rui *et alia* (2010), *ob. cit.*, p. 487-489.

liberais radicais vão digladiar-se por quase mais uma vintena de anos, até 1851, onde *cartistas* e *vintistas* vão estar envolvidos em cinco golpes de Estado e duas guerras civis.

Questão de Estado primordial vai ser o do casamento da Rainha D. Maria II, tendo em vista a inserção internacional da monarquia constitucional e o assegurar da sua sucessão, depois da disputa dinástica com seu tio. A escolha política recairá em Augusto de Beauharnais, Duque de Leuchtenberg e Duque de Eichstadt, irmão da sua madrasta D. Amélia que fora Imperatriz do Brasil. O casamento realizou-se em Lisboa, em 26 de Janeiro de 1835, mas três meses depois Augusto de Beauharnais faleceu, pelo que foi necessário encetar negociações para um novo casamento. Desta vez a escolha, por sugestão britânica, recaiu no Príncipe Fernando de Saxe-Coburgo-Gotha, sobrinho do Rei Leopoldo I da Bélgica, tendo-se o casamento realizado em Lisboa, em 9 de Abril de 1836.

Outros dois problemas prementes vão, desde logo, estar no centro das preocupações de política externa do governo de D. Maria II: O primeiro, é o da absoluta necessidade, para Portugal, de substituição do Tratado de Comércio de 1810, negociado com a Grã-Bretanha, manifestamente gravoso e obsoleto depois da independência do Brasil; o segundo, manifestamente do interesse da Grã-Bretanha, é o da necessidade de um novo tratado acerca do tráfico de escravos, que substituindo o Tratado luso-britânico de 1815 e a Convenção de 1817, leve à sua extinção. Relativamente a ambos já em 1825 se haviam iniciado negociações tendentes à obtenção de novos tratados, mas a morte de D. João VI e as subseqüentes atribulações políticas, interromperam-nas. Voltam, agora, a estar na agenda política da relação entre os dois países e, relativamente ao primeiro, logo em Julho de 1835, o Governo de D. Maria II, através do Duque de Palmela, dá conta ao representante diplomático britânico em Lisboa, Lord Howard de Walden, da decisão de suspender o Tratado de Comércio, enquanto decorrem negociações sobre o mesmo, as quais levam à sua denúncia, através do Marquês de Loulé, em Janeiro de 1836, numa passagem efémera deste pelos Negócios Estrangeiros⁷⁰, mas que logo entrega ao Duque de Palmela o prosse-

⁷⁰ Santos, Manuel Pinto dos (1986) - *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados. 1834-1910*, Lisboa, Assembleia da República, p. 36 e 38.

guimento dessas mesmas negociações. Do seu labor resultará um conjunto de textos apresentados em Julho desse ano que, rompendo com o paradigma do Tratado de 1810, levam a abolição dos excessivos privilégios dos ingleses e se restaura a “soberania do Estado português”⁷¹. Sobrevem, entretanto, a tomada do poder pelos radicais, na chamada “Revolução de Setembro”, que leva à queda do governo, à abolição da Carta Constitucional e à reposição em vigor da Constituição de 1822, o que origina a interrupção das negociações. Relativamente ao segundo, verificou-se que, após a independência do Brasil, as pressões britânicas sobre a matéria incidem sobre o governo brasileiro, obtendo com ele a assinatura de uma Convenção, em Novembro de 1825, declarando a extinção do tráfico para três anos após as respectivas ratificações, ou seja, a partir de 17 de Março de 1830. Verifica-se, assim uma quebra abrupta do tráfico, nos primeiros anos da década, mas ele recrudescer a partir de 1835, utilizando os negreiros brasileiros e portugueses o subterfúgio do “embandeiramento” de navios com o pavilhão português, entre múltiplas cumplicidades brasileiras e das autoridades coloniais portuguesas. Daí que as grandes pressões abolicionistas britânicas se voltem, então e sobretudo, para o governo português, com a apresentação de um projecto de Convenção, visando a abolição do tráfico. Decorrem as negociações, conduzidas pelo Duque de Palmela, em paralelo com as do Tratado de Comércio, durante os anos de 1835 e 1836, chegando-se neste último ano a um texto negociado com Lord Howard de Walden e que satisfazia o seu governo⁷². Todavia, a insurgência da “Revolução de Setembro”, iria levar ao fim das negociações sem qualquer resultado concreto.

A “Revolução de Setembro”, na sua génese profunda, apenas é – para além de divergências político-ideológicas entre *cartistas* e *vin-tistas*, apesar de tudo não irreduzíveis – o resultado da incapacidade dos *vin-tistas* em se apropriarem do controlo do Estado, detido pelos *cartistas*. A “oposição constitucional”, sentindo-se, ao fim de dois anos de hegemonia protagonizada pelos liberais moderados, “excluída dos

⁷¹ Bonifácio, Maria de Fátima (2017) - *História e Ideologia. Uma Polémica Novecentista*, Lisboa, Editorial Presença, p. 87.

⁷² Alexandre, Valentim (1991) - Portugal e a Abolição do Tráfico de Escravos (1834-51). *Análise Social*, XXVI (111), p. 293-333.

centros de decisão política, preterida na distribuição de cargos e influências, reduzida a uma magra representação parlamentar”, tentará então capitalizar descontentamentos “para a acção política à margem dos canais institucionalizados de oposição” e recorrer oportunisticamente à via insurreccional. A facção *cartista* apropriara-se do Estado, a facção *setembrista* quis substituir-se-lhe e fez a revolução, em 9 de Setembro de 1836 a que D. Maria II foi forçada a anuir⁷³. É nessa sequência que surge o golpe palaciano da *Belemzada*, em 4 e 5 de Novembro seguinte, que foi uma tentativa frustrada de recuperação do poder por parte dos *cartistas*, com a interferência desajeitada da Grã-Bretanha, através de uma esquadra surta no Tejo, daí resultando um triunvirato governativo, constituído pelo General Visconde de Sá da Bandeira, pelo Deputado Manuel da Silva Passos e pelo Padre António Vieira de Castro, que governaria a partir de então, em monarquia “republicana”, em regime comercial proteccionista e em ambiente de forte anglofobia⁷⁴.

É neste contexto que se agudizam as relações luso-britânicas. Respondendo às crescentes pressões do governo britânico, em especial de Lord Palmerston, seu Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, Sá da Bandeira, que não reabriu as negociações com o representante britânico para o tratado abolicionista cujo texto havia sido quase finalizado, decide-se pela promulgação eventualmente precipitada do Decreto de 10 de Dezembro de 1836. Ao agir unilateralmente nesta matéria, Sá da Bandeira vai provocar o desencadeamento de uma guerrilha diplomática contra o governo *setembrista* por parte de um abrasivo Palmerston, conhecido como “Lord Firebrand”. As negociações são retomadas em 1837 e, arrastando-se por 1838, num clima agreste de mútuas recriminações, com ameaças britânicas e resistências portuguesas, estas internamente marcadas pela luta política entre o “abolicionismo gradualista” e a anglofobia dos *setembristas* e o “abolicionismo imediatista” e a anglofilia dos *cartistas*, redundarão num irreduzível impasse. Com a demissão de Sá da Bandeira, em Abril de 1839, este era substituído pelo Barão da Ribeira de Sabrosa. Porém, mantendo-se a mesma linha política e prolongando-se o impasse, tal levará à concretização das ameaças

⁷³ Bonifácio, Maria de Fátima (1982) - A revolução de 9 de Setembro de 1836: a lógica dos acontecimentos. *Análise Social*, XVIII (71), p. 370.

⁷⁴ Ramos, Rui *et alia* (2010), *ob. cit.*, p. 501-502.

britânicas, com a aprovação do designado “Bill Palmerston”, em finais de Agosto de 1839, dando origem a uma verdadeira onda nacionalista anti-britânica⁷⁵, pois o mesmo autorizava a marinha inglesa a capturar os navios portugueses suspeitos de envolvimento no tráfico, submetendo-os á jurisdição dos tribunais britânicos. O governo português enviaria um protesto ao governo britânico, aproveitando para dar conta do mesmo aos governos signatários do Acto Final de Viena de 1815 e a outros governos da Europa e da América. Estando as relações entre Portugal e a Grã-Bretanha ao seu mais baixo nível o governo *setembrista* decidir-se-ia por uma iniciativa retaliatória, enviando em Setembro para os Estados Unidos da América um emissário especial, portador do protesto português ao “Bill Palmerston”, mas especialmente encarregue de negociar um tratado de comércio, tratado que vinha sendo proposto pelos Estados Unidos da América, desde 1835, mas que nunca avançara devido às negociações, sempre inconclusivas, sobre matéria idêntica com o governo britânico. As negociações seriam finalizadas, em Lisboa, entre Almeida Garrett – especialmente nomeado para o efeito – e o representante diplomático americano, Edward Kavanagh, vindo o Tratado de comércio e navegação a ser concluído em 26 de Agosto de 1840, depois ratificado por ambos os países, em 1841⁷⁶.

O *setembrismo*, que havia abolido a Carta Constitucional de 1826 e reposto em vigor a Constituição de 1822, haveria de produzir o seu texto constitucional e que foi a Constituição de 20 de Março de 1838, uma conciliação entre os dois textos constitucionais seus antecessores, tendente a favorecer a estabilidade – ou a “ordem”, como então se dizia - política necessária à governação do Reino. Porém, como essa estabilidade não chegou e a desordem se agravou, quer no plano interno, quer no domínio externo, onde avultou o conflito com a Grã-Bretanha, o Ministro da Justiça, António Bernardo da Costa Cabral, um *setembrista* radical que se tornara “ordeiro”, lidera um golpe-de-estado e proclama a restauração da Carta Constitucional de 1826. É com o novo governo *artista*, presidido pelo Marechal Duque da Terceira, afastados que estão os *setembristas* que, a 3 de Julho de 1842, finalizando um longo litígio

⁷⁵ Marques, João Pedro (1995) - Resistência ou adesão à «causa da humanidade»? Os *setembristas* e a supressão do tráfico de escravos (1836-1842). *Análise Social*, XXX (131-132), p. 380-390.

⁷⁶ Sá, Tiago Moreira de (2016), ob. cit., p. 159-163.

diplomático entre Portugal e a Grã-Bretanha, se vêm a celebrar dois convênios, o Tratado de Comércio e Navegação e o Tratado para a Abolição do Tráfico da Escravatura. Certamente que, para esta conclusão, não foram alheios, quer o tratado de Comércio que Portugal assinou com os Estados Unidos da América, em 1840, quer o Tratado que a Grã-Bretanha concluiu, em finais de 1841, com a Áustria, a Rússia, a Prússia e a França, sobre a abolição do tráfico de escravos⁷⁷. Restava, todavia, uma longa e difícil prática na abolição do tráfico e uma desconfiança diplomática entre os governos de Lisboa e Londres, igualmente difícil e morosa de ultrapassar.

Homem forte do governo presidido pelo Duque da Terceira, Costa Cabral tentará levar a cabo um programa reformista atinente ao desenvolvimento nacional, assente num estado centralizado e dotado de uma administração “racionalizada” que se estendesse a todo o País. Enérgico e carismático, adepto de que “as oposições não se convencem, vencem-se”, foi rarefazendo a sua base de apoio político e multiplicando inimigos à medida que impunha autoritariamente o seu programa. Em 1846, confrontado com uma séria e grave amotinação das comunidades rurais do Minho, conhecida por “Revolta da Maria da Fonte” e que se alastraria célere a outros pontos do País, não teve o exército para a reprimir porque o Chefe do governo, o Marechal Duque da Terceira, a isso se opôs. Impotente, demitiu-se e exilou-se em Espanha, enquanto as lideranças políticas, quase todas elas “anti-cabralistas” e cavalgando a insurreição, se encaminhavam para renovados desforços. Num acto de acertada decisão política, D. Maria II, em Outubro de 1846, entregava o governo ao Marechal Duque de Saldanha e desencadeava-se a guerra civil da “Patuleia”, entre *cartistas*, chefiados Marechal Duque de Saldanha e *setembristas* chefiados pelo General Conde das Antas, com a particularidade de a estes últimos se virem a juntar os *absolutistas*, fiéis ao Infante D. Miguel. Tal foi o pretexto para uma intervenção da Quádrupla Aliança, a pedido formal de D. Maria II e concretizada por uma intervenção espanhola, por via terrestre e por uma intervenção britânica, por via marítima, ambas sobre a cidade do Porto. Em finais de Junho de 1847, assinava-se a Convenção de Gramido que consagrou a

⁷⁷ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 170-171.

derrota dos *setembristas* e o triunfo dos *cartistas*, permitindo o regresso de Costa Cabral. Mas é um regresso efémero a que o Marechal Duque de Saldanha porá fim com o pronunciamento, em finais de Abril de 1851 que, triunfante, dará início à “Regeneração”⁷⁸.

7. Portugal e a construção e preservação do “Terceiro Império”

Sobrevivendo com grande tenacidade política ao período atribulado dos conflitos entre *cartistas* e *setembristas*, onde terá havido cinco golpes de Estado com sucesso e duas guerras civis, a Rainha D. Maria II, que em Abril de 1851 perfizera 32 anos, poderia esperar, com merecimento, gozar do compromisso político a que os liberais haviam chegado e da estabilidade regeneradora prenunciada. Todavia, não sobreviveria ao seu último parto, morrendo dois anos e meio depois, em meados de Novembro de 1853. Sucedeu-lhe seu filho D. Pedro V, mas por ser ainda menor, a Regência será exercida por seu pai, o Rei D. Fernando II, até Setembro de 1855. D. Pedro V casou, em 1858, com a princesa Estefânia de Hohenzollern-Sigmaringen, mas a Rainha viria a falecer um ano depois, em 17 de Junho de 1859. D. Pedro V, apenas lhe sobreviveria cerca de dois anos e meio, vindo também a falecer em 11 de Novembro de 1861, sem filhos, recaindo a sucessão do Reino em seu irmão o Infante D. Luís, Duque do Porto, como D. Luís I. A Casa Real portuguesa é, por essa altura, atingida pela tragédia, pois para além do Rei, morreram também os Infantes D. João e D. Fernando, sobrevivendo apenas, para além de D. Luís, o Infante D. Augusto, de 14 anos de idade, o que daria azo a tumultos populares, inculcando o Duque de Loulé de estar ligado à morte do Rei e dos Infantes. Daí, que assuma especial relevo o casamento do Rei D. Luís, recaindo a escolha, que foi muito politizada, na princesa Maria Pia de Saboia, filha de Vítor Manuel II, Rei de Itália há pouco mais de um ano.

A “Regeneração”, abrindo um novo capítulo no regime constitucional monárquico é marcada, desde o início, por uma reconciliação liberal que abre caminho a uma maior representatividade política, com o alar-

⁷⁸ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 505-518.

gamento do número de eleitores e com a criação de condições de equilíbrio político-partidário. Por outro lado, o sistema político “regenerador”, encerrando um ciclo de guerras civis e proporcionando estabilidade política, foca-se nos “melhoramentos materiais”, tendo em vista o fomento do crescimento e do desenvolvimento económico. Perdido o Brasil e tendo-se o País dilacerado internamente, primeiro com as invasões francesas e suas consequências britânicas (1807-1820), depois com três décadas (1820-1851) de atribulada implantação do liberalismo, os “regeneradores” vão dar maior atenção ao que resta do Império e enveredar pela construção de “novos brasis”. A ainda recente guerrilha político-diplomática com a Grã-Bretanha acerca da abolição do tráfico de escravos e a consequente longa e acesa discussão, em que se envolveram as elites político-partidárias, marcadas por sentimentos nacionalistas, não são alheias à criação de um renovado Conselho Ultramarino, em 1851 e ao início da definição de uma nova política colonial.

Para não recuar demasiado anote-se que, desde inícios do Século XIX, Portugal demarca a sua soberania nos territórios ultramarinos de África. E para começar, aceite que estava a abolição do tráfico ao sul do Equador, através da Convenção luso-britânica, de 28 de Julho de 1817, definindo os territórios portugueses das costas africanas – ocidental e oriental - onde ele continuava lícito, a Grã-Bretanha reconhecia ali a soberania portuguesa. Porém, seria por esta altura que o governo britânico viria a levantar contestações diversas a essa soberania, designadamente em Bolama, na Guiné, em Lourenço Marques, em Moçambique e nas margens da foz do Rio Zaire, em Angola. Essas contestações dariam origem a complexos litígios diplomáticos que se prolongariam até ao período do *scramble for Africa* e aos tratados de partilha dos anos de 1890.

Em 1853, surge o primeiro incidente, quando navios ingleses, reprimindo o tráfico de escravos, mas querendo beneficiar da total liberdade de comércio na foz do rio Zaire, contestam ali a soberania portuguesa e tentam obter tratados com os régulos locais. O governo português protesta contra a actuação dos mesmos e contra a cobertura política que lhes é dada e, simultaneamente, ordena a ocupação militar do porto do Ambriz, o que acontecerá em meados de Maio de 1855. Sucede-se uma troca de reclamações diplomáticas, mas a questão acabará por

ficar adormecida, eventualmente pela excessiva ocupação do governo britânico com a Guerra da Crimeia, onde em conjunto com a França e com o Reino do Piemonte-Sardenha, se opôs à Rússia, bem como com a Conferência de Paz, que teria lugar em Paris, em Março de 1856. Relativamente a este conflito Portugal manteria uma posição de neutralidade, mas acabaria por ser envolvido a propósito de questões de direito marítimo, subseqüentemente consignadas numa Declaração de 16 de Abril de 1856, e seus anexos, que Portugal só parcialmente subcreveu, apesar das pressões sofridas por parte dos governos francês e britânico.

Surge, então, em finais de 1857, a questão da barca *Charles et George*, um navio francês apresado nas águas de Moçambique e o seu capitão sujeito a multa e prisão, por comprovado tráfico de escravos, tendo vindo sob escolta para Lisboa. Napoleão III, não admitindo tal ousadia do governo português, exige a libertação do navio, ameaça com o corte de relações diplomáticas e envia uma esquadra para o Tejo. O governo português solicitou, então, uma intervenção do governo britânico em sua defesa e na defesa da repressão do tráfico, mas este escusou-se, não se querendo envolver na disputa, pelo que o governo português, diplomaticamente isolado, também em função da posição adoptada sobre as questões de direito marítimo anteriores, cedeu às exigências de Napoleão III⁷⁹.

Seria durante um governo presidido pelo Marquês de Loulé, que se desenvolveria outro litígio diplomático com a Grã-Bretanha, face à decisão unilateral do seu governo, tomada em 1860, de incorporação da Ilha de Bolama na colónia britânica da Serra Leoa. Estando a pasta dos Negócios Estrangeiros entregue a António José de Ávila e tendo este assunto já longos antecedentes, propôs, em março de 1861, a resolução da disputa de soberania por via da arbitragem internacional, mas não a conseguiu obter. Mais tarde, em Outubro de 1864, como enviado especial, foi a Londres expressamente para negociar a questão, mas passariam ainda cinco anos até o governo britânico aceitar a proposta. Surgiria, também na mesma altura, e igualmente com antecedentes remontando aos anos de 1820, uma renovada contestação da soberania

⁷⁹ Magalhães, José Calvet de (1990), ob. cit., p. 174-175.

portuguesa na parte sul da baía de Lourenço Marques, que os ingleses chamavam *Delagoa Bay*, quando ali se apresentou o Vice-almirante Keppel, a bordo da fragata *Brisk*, comunicando às autoridades portuguesas a sua intenção de a ocupar. O governo português protestou junto do governo britânico e a questão diplomática arrastar-se-ia por largos anos, até à aceitação da resolução da pendência por recurso à via da arbitragem internacional⁸⁰.

Eclodiria, entretanto, a guerra civil americana, cujo ponto de partida próximo se encontrará na secessão da Carolina do Sul, em finais de Dezembro de 1860. O governo presidido pelo Marquês de Loulé, com António José de Ávila nos Negócios Estrangeiros, fará publicar, em 29 de Julho de 1861, um decreto que, não declarando a neutralidade, reconhecia a preeminência da União e não reconhecia a Confederação e que, seguindo a Declaração de Paris de 16 de Abril de 1856 e proibindo a utilização de portos portugueses na armação de navios de corso, apoiou muito favoravelmente as autoridades constituídas nos Estados Unidos da América⁸¹.

No virar da década de 1860 para a de 1870, as questões pendentes relativas a reclamações de soberania na Guiné e em Moçambique conheceriam, por fim, uma evolução favorável. Com efeito e em relação à Ilha de Bolama, o governo britânico comunicava, em 1868, que aceitava a proposta de arbitragem anteriormente formulada pelo governo português. O governo britânico escolheu para árbitro o Presidente dos Estados Unidos e o governo português concordou, pelo que ambos lhe sujeitaram a questão em 1869. Em 21 de Abril de 1870, o Presidente dos Estados Unidos da América, Ulysses S. Grant, proferiu a sentença arbitral que foi favorável às reclamações de soberania por parte de Portugal à Ilha de Bolama. Relativamente à questão sobre a parte sul da baía de Lourenço Marques e na sequência da assinatura de um Tratado de paz, amizade, comércio e limites, entre Portugal e a República do Transval, em 29 de julho de 1869, em que esta última reconhecia a soberania portuguesa naquele território, o governo britânico, protestando contra o mesmo, é levado a aceitar a antiga proposta portuguesa da solução por recurso à arbitragem, dando conta ao governo português, em 28 de

⁸⁰ Idem, p. 180-181.

⁸¹ Sá, Tiago Moreira de (2016), ob. cit., p. 209-2011).

Setembro de 1871, de tal decisão⁸².

É também no virar das décadas que Portugal se vê envolvido na questão da vacatura do Trono de Espanha, a qual surge na sequência a Revolução de 1868, *La Gloriosa*, e que levará à partida para o exílio da Rainha Isabel II. Vitoriosos, porém, monárquicos, os generais Francisco Serrano e Juan Prim, o primeiro como Regente e o segundo como chefe do governo, diligenciaram pressionar o Rei D. Fernando II, no sentido de este aceitar candidatar-se ao trono vago, mas sem sucesso, dado tal candidatura ter pressupostos *unionistas*, inaceitáveis para o Rei e para a esmagadora maioria dos portugueses. Esta questão, que seria inopinadamente a causa próxima da guerra franco-prussiana de 1870-1871, que levaria em França à queda de Napoleão III e do II Império e, em Espanha, ao reinado efêmero (1871-1873) do Duque de Aosta, como Amadeu I e à proclamação da não menos efêmera I República espanhola (1873-1874), só se terminaria com a restauração dos Bourbons, em 1874, na pessoa de Afonso XII.

Entretanto, em 13 de Setembro de 1871, iniciara funções um governo do Partido *Regenerador*, presidido pelo Conselheiro António Maria Fontes Pereira de Melo, ficando a pasta dos Negócios Estrangeiros⁸³ a cargo de João de Andrade Corvo que, tendo já exercido por diversas vezes funções ministeriais, fora o representante diplomático de Portugal em Espanha, entre 1869 e 1870. Tendo sido um dos mais notáveis políticos portugueses de então, quer pelo seu múltiplo e diversificado saber, quer pela sua lucidez analítica, quer pelas suas concepções estratégicas inovadoras, no domínio colonial e na política externa, ficara muito marcado pela sua estadia em Espanha e pelo *iberismo* unionista. Assim, defensor acérrimo da independência nacional e do Império, defenderia, simultaneamente, a valorização deste pelas reformas e a construção daquela, assente numa cordial e colaborativa Aliança luso-britânica, complementada com a diversificação das relações externas do País, particularmente com os Estados Unidos da América.

É, pois, Andrade Corvo que dá andamento à nova disposição do

⁸² Motta, Carlos César Lima da Silva (1989a) - Continuidades e Rupturas da Política Externa Portuguesa em Matéria Colonial (1870-1890). *I Reunião Internacional de História de África. Relação Europa-África no 3º Quartel do Séc. XIX. Actas*, Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical, p. 86.

⁸³ Santos, Manuel Pinto dos (1986), ob. cit., p. 98-99.

Governo britânico, relativa à pendência sobre Lourenço Marques e territórios adjacentes, chegando-se a um acordo sobre o processo, em Setembro de 1872, e decidindo-o submeter à arbitragem do Presidente da França. Em 24 de Julho de 1875, o Presidente Patrice de MacMahon proferia a sua sentença arbitral, que foi favorável às reivindicações portuguesas, o que será aproveitado pelo governo português para finalizar e concluir um Tratado de amizade e comércio com o Transvaal em 11 de Dezembro de 1875⁸⁴. Terminada a pendência territorial relativamente à parte sul da baía de Lourenço Marques, iniciava-se aí um outro interesse britânico, em função do acrescido valor estratégico do seu porto para a política da Grã-Bretanha na África austral, que Andrade Corvo irá reconhecer dentro de um novo plano de compromisso e de colaboração. É que, em 1872, o governo da Índia britânica declarava a abolição dos privilégios alfandegários de que dispunha a feitoria portuguesa de Surrate, relativamente ao comércio de diversos produtos. Apesar dos protestos apresentados, Andrade Corvo, considerando irrealista a reposição das condições perdidas, proporá ao governo britânico a construção de um caminho-de-ferro, apoiada pelos dois governos, que ligasse o porto de Mormugão à rede ferroviária da Índia britânica, tendo em vista o desenvolvimento económico de Goa. Em princípios de 1876, as bases de um acordo estavam assentes, mas razões várias levariam ao adiamento das negociações. Entretanto, ainda em finais de 1875, Andrade Corvo, na sequência de incidentes ocorridos na foz do Zaire, entre indígenas e um navio comercial britânico, bem assim de acções retaliatórias da esquadra britânica reabre a questão sobre o impedimento da Grã-Bretanha à ocupação daqueles territórios reclamados por Portugal nas duas margens da foz do mesmo rio, defendendo que esse impedimento leva à inexistência de uma autoridade que garanta a segurança do exercício das actividades comerciais.

Nasce assim o designado *plano tripolar* de Andrade Corvo, baseado numa política de leal e franca colaboração com a Grã-Bretanha, que vinha defendendo e tendente a solucionar pendências litigiosas entre os dois países e que englobará, no imediato, três questões: A questão de substituição dos privilégios perdidos em Surrate, na Índia; a questão re-

⁸⁴ Brandão, Fernando de Castro (2013), ob. cit., p. 301.

lacionada com a importância estratégica do porto de Lourenço Marques e o seu relacionamento com o Transvaal; a questão do reconhecimento da soberania portuguesa na foz do rio Zaire e nos territórios adjacentes. A este plano integrado, verdadeira obra-prima da política externa portuguesa, com incidência ultramarina, na edificação do *Império Africano*, irá aderir o representante diplomático britânico em Portugal, Sir Robert Morier, que se instalará em Lisboa a partir de Agosto de 1876, e que dele será um interprete empenhado junto do seu governo. Assim, a questão da Índia, prevendo a construção do caminho-de-ferro conhecerá uma solução através do tratado luso-britânico de 26 de Dezembro de 1878 e do Artigo Adicional de 8 de Março de 1879 e a questão de Lourenço Marques, prevendo entre outros benefícios, a construção do caminho de ferro de Lourenço Marques ao Transvaal, é contemplada pelo tratado luso-britânico de 30 de Maio de 1879. Porém, Andrade Corvo não conseguiu concluir o terceiro pilar do seu *plano tripolar*, pois a queda do governo de Fontes Pereira de Melo, em 1 de Junho de 1879, a tal impediu. O desgastante processo de ratificação interna do tratado de 30 de Maio de 1879, inviabilizaria que os seus sucessores imediatos prosseguissem no mesmo rumo negocial⁸⁵.

Só em 1882 é que o Conselheiro António de Serpa Pimentel, na pasta dos Negócios Estrangeiros de um novo governo de Fontes Pereira de Melo, preocupado com as explorações de Stanley no alto Congo, ao serviço de Leopoldo II da Bélgica, e com as de Brazza no mesmo rio, estas últimas despertando interesse na opinião pública francesa, se decide por reabrir a questão do Zaire junto do governo britânico, sendo, todavia, o seu sucessor, José Vicente Barbosa du Bocage, que as finalizaria, através do tratado luso-britânico de 26 de Fevereiro de 1884. A Grã-Bretanha reconhecia ali a soberania portuguesa, mas obtinha largas vantagens comerciais, pelo que o tardio *condomínio* luso-britânico acordado no tratado vai ser objecto de larga contestação internacional, sobretudo de Leopoldo II da Bélgica, a que o governo britânico foi sensível. Perante a inoperância britânica na ratificação do Tratado, Barbosa du Bocage retoma a iniciativa estratégica para o governo português e, em Maio, envia instruções aos diplomatas portugueses acreditados nas capitais

⁸⁵ Motta, Carlos César Lima da Silva (1989a), ob. cit., p. 88-89.

estrangeiras, propondo a realização de uma conferência internacional. Num raro momento de convergência entre a Alemanha e a França, a que não foi alheia a acção da diplomacia de Leopoldo II junto de ambas, Bismarck organiza com ela a agenda política e convoca a Conferência de Berlim. Aberta a 15 de Novembro, Portugal apresenta-se nela com uma competente delegação, reivindicando o máximo das duas margens do rio Zaire (ou Congo) como instrumento de política negocial junto da Associação Internacional do Congo, cujas negociações, intermediadas pela França, decorrem em paralelo com as da Conferência. O objectivo fundamental era o da preservação da sua margem esquerda como limite de protecção para uma futura expansão para o interior leste. O *condomínio* luso-britânico fora contestado, mas a delegação portuguesa fize-
ra vingar o reconhecimento da soberania portuguesa nos territórios de Cabinda que, entretanto, ocupara, bem assim uma linha de protecção de expansão continental definida pelo paralelo de Noqui⁸⁶.

Em 1 de Fevereiro de 1885 Portugal conclui o Tratado de Simulambuco com os sobas de Cabinda; em 14 de Fevereiro assina, em Berlim, a Convenção com a Associação Internacional do Congo, definindo entre outros assuntos os limites de Angola com os dos territórios reivindicados pelo empreendimento colonial de Leopoldo II; em 26 de Fevereiro assina o Acto Geral da Conferência de Berlim. Pode seguramente dizer-se que Portugal conseguiu ganhos muito substanciais com a estratégia adoptada por Barbosa du Bocage e concretizada pelos diplomatas presentes, quer na Conferência, quer nas negociações com a Associação Internacional do Congo. Com efeito, viu reconhecida a soberania nos territórios de Cabinda, a norte da foz do Zaire; viu reconhecida a soberania em toda a costa a norte do Ambriz até a foz do mesmo rio; e desta, a soberania em toda a margem esquerda, prolongada para leste por um paralelo até ao rio Kwango, permitindo futuras penetrações mais ainda para o interior; conseguiu, finalmente, subtrair o rio Zambeze a um regime internacional idêntico ao adoptado pela Conferência para os rios Congo e Níger. Não obstante estes ganhos em competição com os interesses das grandes potências, o governo português viu-se confrontado internamente com a tese da espoliação, lar-

⁸⁶ Motta, Carlos César Lima da Silva (1989b) - Portugal em África face à Europa (1875-1916), Louvain-la Neuve, Université Catholique de Louvain, I, p. 473-478 e 497-504.

gamente expendida pela oposição do partido *progressista* e do partido *republicano*, atavicamente enfeudados a um partidarismo nacionalista e proteccionista. De facto, a defesa da manutenção, intransigente e desadequada, da preeminência da tese dos direitos históricos desenvolveu a tese da espoliação, onde tudo o que na Conferência de Berlim não se havia alcançado representava um roubo, constituía uma humilhação⁸⁷.

Uma das consequências determinantes da Conferência de Berlim foi a aprovação do princípio da ocupação efectiva. A Conferência recusara-se a proceder a uma partilha do continente africano, mas introduziu tal princípio como normativo para as novas ocupações nas costas de África, acabando por vir a ser aplicado no interior e determinando uma aceleração do processo da partilha de África. Ela teria de ser feita por negociações bilaterais entre as potências interessadas e, nesse sentido, Barbosa du Bocage, gizando um plano de expansão que unisse Angola a Moçambique, logo deu pronto andamento a negociações com a França e com a Alemanha. Será Henrique de Barros Gomes, encarregue da pasta dos Negócios Estrangeiros de um novo governo presidido por José Luciano de Castro, do partido *progressista*, que as finalizará. Muito crítico do anterior titular e da sua política, Barros Gomes dará, contudo, continuidade às negociações iniciadas por Barbosa du Bocage, concluindo a Convenção de 12 de Maio de 1886, com a França e a Declaração de 30 de Dezembro de 1886, com a Alemanha⁸⁸. Em ambas, ficou consignado o reconhecimento da influência portuguesa nos territórios entre Angola e Moçambique, salvo direitos aí adquiridos por terceiros. Tratavam-se de convénios que apenas vinculavam os intervenientes, mas não eram sucessos diplomáticos negligenciáveis. Em Junho de 1887, ao apresentar em Cortes a documentação relativa às negociações com a França e com a Alemanha, Barros Gomes tornava pública a *Carta da África Meridional Portuguesa, 1886* que resultara das negociações, afinal, o célebre “Mapa Cor de Rosa”.

Em princípios de Agosto o governo britânico apresentava o seu protesto contra os direitos que Portugal reclamava entre Angola e Moçambique, sublinhando que tais reclamações se não baseavam na ocupação efectiva desses territórios. Barros Gomes viria a repudiar es-

⁸⁷ I, p. 506-520.

⁸⁸ *Idem*, II, p. 606-613.

ses protestos argumentando que tal princípio, aprovado na Conferência de Berlim, apenas ficara consignado para as costas de África. O ministro português estava cheio de razão, mas estava equivocado quanto à determinação do governo britânico, quando invoca os direitos históricos – agora meramente adjutórios - e recusa liminarmente a aplicação do princípio a uma área conflituante na África centro-austral, também ela objecto de expansão britânica, designadamente através do projecto “Cabo ao Cairo”, dito de Cecil Rhodes. Tal projecto, para além da óbvia ligação entre dois extremos continentais, encerrava em si uma preocupação estratégica de isolamento e controlo das ex-repúblicas *boers* do Transvaal e do Orange, bem assim a protecção dos estabelecimentos da escocesa African Lakes Company nas margens do Lago Niassa. Sucedem-se, assim, os incidentes entre o governo português e o governo britânico, aquele lançando uma série de expedições tendentes a concretizar a ocupação efectiva e implementando a construção de um caminho de ferro de Lourenço Marques ao Transvaal, este reclamando a liberdade de trânsito e navegação no Zambeze e seus afluentes e ocupando territórios entre Angola e Moçambique, na estratégia anteriormente descrita. Esses incidentes darão origem a uma longa e cada vez mais agreste troca de argumentações diplomáticas entre Barros Gomes e Lord Salisbury, que vão degradando as relações entre ambos os governos.

Em finais de Outubro de 1888 e a pedido do ministro britânico em Lisboa, Barros Gomes tem com ele um encontro. Nessa altura, George Glynn Petre verificava o mau estado a que haviam chegado as relações luso-britânicas e que, tanto em Portugal como na Grã-Bretanha existia uma recíproca hostilidade das opiniões públicas. Assim, propunha que se traçassem as linhas gerais de um compromisso que pudesse satisfazer os objectivos coloniais dos dois países. Barros Gomes mostrar-se-ia bastante reservado com as propostas e sugeriria que a Alemanha fosse associada às negociações entre Portugal e a Grã-Bretanha, na solução das fronteiras coloniais na África centro-austral. Petre cortaria cerce tal alvitre, argumentando não ser admissível a participação da Alemanha nas negociações luso-britânicas, tal como não era admissível a participação de Portugal em negociações anglo-germânicas. Foi um erro a que Barros Gomes acrescentou um segundo, pois não explorou convenien-

temente as possibilidades de um entendimento, por mais complexo que ele viesse a ser, deixando que Petre saísse do encontro convencido da falta de vontade de Barros Gomes para negociar sobre a base proposta. Confiando na acção das expedições no palco africano ou num qualquer mirífico apoio alemão, de todo em todo irrealista, o que é facto é que foi uma irrepetível oportunidade para inverter o curso progressivamente litigioso das relações entre os governos português e britânico, quiçá de concretizar uma qualquer versão, ainda que mitigada, do “Mapa Cor de Rosa”⁸⁹.

Deste modo, de incidente em incidente, de protesto a contraprotesto diplomático, e sem que se lograsse alcançar um compromisso para a definição de esferas de influência, Barros Gomes deixou imprudentemente, que se alimentasse por mais de um ano e sem alternativa credível, um processo de escalada que conduziria ao confronto declarado. É neste contexto que Lord Salisbury se limitaria a esperar pela melhor oportunidade para fazer valer a autoridade da força na argumentação com o governo português. Ela ser-lhe-ia dada pela acção de Serpa Pinto na região dos Makololos, no alto Chire, junto ao Lago Niassa. Em 11 de Janeiro de 1890, Glynn Petre entregava uma nota cominatória ao governo português onde, sob a ameaça de uma ruptura das relações diplomáticas – complementada, como se soube, pela ameaça de intervenções navais em diversos pontos dos territórios coloniais portugueses - se intimava a imediata retirada das forças militares portuguesas das áreas que considerava não estarem incluídas na soberania portuguesa em Moçambique.

O jovem monarca, D. Carlos, que sucedera no trono português, por morte de seu pai, a 19 de Outubro de 1889, via-se no início do seu reinado confrontado com o *Ultimatum*, reunindo de imediato o Conselho de Estado, a fim de analisar a situação e decidir qual a resposta a dar. Adoptando uma posição realista, que não se estranha, o governo português cede às exigências britânicas, apelando ainda a uma solução do litígio por recurso á mediação ou à arbitragem internacional. Não haverá uma nem outra, pois o governo britânico apenas se disporá a negociações bilaterais, como repetidamente ficara sublinhado durante o pro-

⁸⁹ *Idem*, II, p.661-665.

cesso que levava a este desfecho. O *Ultimatum* de 11 de Janeiro de 1890 representou um autêntico terramoto político e social, abalando profundamente a Monarquia e determinando, no longo prazo, o seu fim⁹⁰. No imediato, face ao inequívoco desastre político e diplomático, levou à queda do governo *progressista* de José Luciano de Castro, substituído por um governo *regenerador* presidido por António de Serpa Pimentel, cujo objectivo primordial era o de solucionar o grave litígio aberto com a Grã-Bretanha em matéria colonial e negociar e definir, bilateralmente, as respectivas esferas de influência na África centro-austral.

Assim, para Londres, como enviado extraordinário para a condução das negociações, foi deslocado o Conselheiro Augusto Barjona de Freitas que se iria confrontar, primeiro, com uma posição determinada do governo britânico na bilateralidade das negociações e, segundo, com a dilação continuada de Salisbury em dar início concreto às mesmas. Com efeito, o governante britânico estava finalizando negociações com a Alemanha, das quais resultariam o importante Tratado de Heligoland-Zanzibar, assinado em Berlim, em 1 de Julho de 1890. Nele, e a troco da aquisição pela Alemanha do arquipélago de Heligoland, no Mar do Norte, da definição da Caprivi Strip, no Sudoeste Africano Alemão e da definição de limites da África Oriental Alemã, a Grã-Bretanha obteve cedências territoriais nas costas quenianas e garantiu o protectorado sobre o Sultanato de Zanzibar, além da definição de partilhas de influência entre ambas as potências, no Golfo da Guiné. Assim, apenas nos começos do mês de Julho, passados quase seis meses sobre o *Ultimatum*, é que as negociações luso-britânicas começaram a tomar contornos mais substantivos, mas, agora, também mais dramáticos para Portugal, num momento em que Cecil Rhodes se tornava Primeiro-Ministro da Colónia do Cabo, aumentando a pressão sobre as mesmas, com aquisições territoriais em zonas sob litígio luso-britânico. Em princípios do mês seguinte, a parte substancial do Tratado estava alcançada, mas decorreram ainda alguns dias para acertos finais, vindo o mesmo a ser assinado em 20 de Agosto. Menos de um mês depois, a 15 de Setembro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Hintze Ribeiro, apresentava nas Cortes o texto do Tratado, tendo em vista a sua ratificação, mas viria a confrontar-se

⁹⁰ Teixeira, Nuno Severiano (1987) - Política externa e política interna no Portugal de 1890: o Ultimatum Inglês. *Análise Social*, XXIII (98), 697-718.

com uma forte oposição na Câmara dos Deputados, que seria secundada por diversos tumultos que se produziram em Lisboa. Face à situação gerada, Serpa Pimentel apresentou ao Monarca a demissão do governo, abrindo-se uma grave crise política, onde à queda de um governo *progressista* se seguia a queda de um governo *regenerador*, em cerca de nove meses⁹¹.

D. Carlos fará, então, apelo ao General João Crisóstomo de Abreu e Sousa para formar um governo extrapartidário, mas que incluirá personalidades de ambos os partidos monárquicos, entregando a pasta dos Negócios Estrangeiros ao experiente *regenerador* José Vicente Barbosa du Bocage e a pasta da Marinha e Ultramar ao emergente político *progressista* António José Enes. É este governo que, iniciando funções em 13 de Outubro de 1890, irá continuar as negociações com o governo britânico, tendo em vista a solução definitiva do contencioso entre Portugal e a Grã-Bretanha, contando agora com a preciosa colaboração em Londres do diplomata Luís Maria Pinto de Soveral, então apenas Encarregado de Negócios. Tentando prevenir as enormes pressões no terreno de Cecil Rhodes e da British South African Company (BSAC), o governo português conseguirá assinar, logo em 14 de Novembro, um *Modus Vivendi*, que congelava por seis meses o *statu quo* nas áreas em litígio. Não obstante tal garantia, o que é facto é que o governo britânico não conseguia controlar as intensas e múltiplas actividades da BSAC, nem as enormes ambições de Cecil Rhodes que, procurando uma saída para o Índico, ameaçava então a integridade da contiguidade do território moçambicano!

Assim, só na segunda quinzena de Janeiro de 1891 é que se retomariam as negociações para a conclusão de um novo tratado, pela iniciativa de Barbosa du Bocage com a apresentação de novas propostas⁹². Porém, Salisbury adiará a sua análise, pretextando com a deslocação a Londres de Cecil Rhodes, a qual haveria de permitir, segundo o que comunicara a Soveral, uma resolução definitiva das questões pendentes. Entretanto, e evidenciando o mal-estar nacional haveria de eclodir um pronunciamento republicano em 31 de Janeiro. Embora carente de organização e à margem do próprio partido é facilmente dominado, mas

⁹¹ Motta, Carlos César Lima da Silva (1989b), ob. cit., II, p. 770-778.

⁹² *Idem*, II, p. 816-842.

é, todavia, um sinal claro para as chancelarias europeias que, a partir de então se vão interessar pelo conflito luso-britânico e pelo apoio à monarquia portuguesa, num momento em que Salisbury se vê confrontado com as exigências do Primeiro-Ministro do Cabo. De facto, nos meses subsequentes, abundarão os incidentes criados pela BSAC e a pressão sobre o território moçambicano parece não conhecer limites, dificultando um entendimento entre os governos britânico e português, pelo que somente em 14 de Abril é que o representante diplomático em Lisboa, instruído por Salisbury, entrega uma proposta concreta de delimitações territoriais⁹³. Prevendo negociações difíceis e demoradas, Barbosa du Bocage determina aos representantes diplomáticos portugueses acreditados nas chancelarias europeias que nelas diligenciem obter apoio, pressionando o governo britânico e, simultaneamente, dá instruções a Soveral para negociar com Salisbury a prorrogação do *Modus Vivendi*.

Estas duas iniciativas logram alcançar o seu objectivo, permitindo ao governo português maior tempo e margem de negociação, mesmo quando este não resiste às contestações internas. De facto, o General João Crisóstomo de Abreu e Sousa vê-se na necessidade de formar um novo ministério, a 21 de Maio, entrando para a pasta da Marinha e Ultramar o Conselheiro Júlio de Vilhena e para a pasta dos Negócios Estrangeiros o Conde de Valbom, Joaquim Tomás Lobo de Ávila, ambos *regeneradores*. Será o Conde de Valbom a finalizar o tão almejado tratado, cujas bases serão concluídas em 28 de Maio e apresentadas pelo governo na Camara dos Deputados e na Camara dos Pares em princípios do mês seguinte, onde foram aprovadas por largas maiorias. Em 11 de Junho de 1891, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português e o Ministro britânico em Lisboa, assinavam o tratado que punha fim ao conflito luso-britânico, regulando as fronteiras entre as respectivas soberanias na África centro-austral.

Os anos de 1890 e 1891 marcariam indelevelmente o esforço do País no processo de definição da sua presença em África, em competição quer com as grandes potências europeias, quer com as ambições de Leopoldo II da Bélgica. Com efeito, o Rei dos belgas aproveitaria a situação de fragilidade político-diplomática do governo português, em

⁹³ *Idem*, II, p. 870-911.

litígio com o governo britânico, para reivindicar a posse de ilhas fluviais no rio Zaire e decretar, em Junho de 1890, a anexação da Lunda, um vasto território do nordeste de Angola, entre os rios Kwango e Kassai. Porém, o governo português, ainda que assoberbado com as complexidades da questão com a Grã-Bretanha, não se intimidou com a jogada oportunista de Leopoldo II, contestando firmemente as suas descabidas pretensões e mantendo a sua posição, ou seja, o controlo da navegação no rio Zaire e a posse da Lunda, tal como se veio a consagrar, respectivamente, na Convenção de Bruxelas e na Convenção de Lisboa, ambas de 25 de Maio de 1891, entre Portugal e o novel Estado Independente do Congo⁹⁴. Assim, quando se finalizavam as negociações do processo que levou à partilha de África entre as potências europeias, Portugal havia construído o seu *Império Africano*, contra todas as expectativas e probabilidades, constituindo *grosso modo* o activo que hoje é usufruído pelos países africanos de expressão oficial portuguesa.

Tal facto iria colocar Portugal no centro das rivalidades internacionais, designadamente das que se iriam desenvolver entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, quando esta última, depois de emergir como potência europeia, se posiciona como tendo vocação para o exercício de uma política mundial, descobrindo o relativo atraso com que chegara a essa competição. Guilherme II, com a sua *Weltpolitik*, desencadeará uma pressão constante no sentido de posicionar a Alemanha no lugar ao Sol a que julga ter direito. E é aí que o *Império Africano* português causa a maior das perplexidades à Alemanha e, simultaneamente, a maior das cobiças!

Com efeito, em Portugal, a década de 1890, que havia começado catastroficamente sob o ponto de vista político-diplomático, irá revelar-se não menos letal sob o ponto de vista das finanças portuguesas. Causas externas e internas explicam a “espécie de tempestade perfeita que sobre elas se abate”⁹⁵ e que se prolongará por anos adiante. Resolvido o grave contencioso luso-britânico, o Rei D. Carlos, em Janeiro de 1892, dá posse a um governo de independentes presidido por José Dias Ferreira que, radicalmente decidido em fazer assentar o Estado em bases sólidas, introduz reformas financeiras extremas e acaba por declarar a bancarrota! Na sequência, os partidos políticos entendem-se para substituir Dias

⁹⁴ Idem, II, p. 870-911.

⁹⁵ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 554.

Ferreira e os *regeneradores* regressam ao poder, em Fevereiro de 1893, com Ernesto Hintze Ribeiro na chefia do governo e João Franco com a pasta do Reino. Governando por decreto, com o parlamento fechado, introduzem uma série de reformas político-administrativas de longo alcance, procurando mais autenticidade para o regime representativo e, conseqüentemente, mais legitimidade num Estado reforçado, perante as exigências de um contexto de aperto financeiro. Porém, será este que acabará por derrubar o governo de Hintze Ribeiro, em Fevereiro de 1897, sendo substituído por um governo *progressista*, chefiado por José Luciano de Castro.

É neste contexto de grave crise financeira, económica e social, que o *Império Africano* português irá ver a sua integridade ameaçada. Declarada a bancarrota em 1892, o Estado português virá a encarar a possibilidade do lançamento de um empréstimo financeiro externo, tendo em vista a consolidação das finanças públicas. Assim, procurará obtê-lo junto do governo britânico, desenvolvendo as correspondentes diligências diplomáticas, sendo que, em 1898, quando através do representante diplomático de Portugal em Londres, Luís de Soveral, apresenta as suas necessidades e as garantias que se dispõe a envolver, este dá-se conta de que está em curso um processo de aproximação política da Grã-Bretanha à Alemanha e que esta pretende participar nesse empréstimo, garantido com as colónias portuguesas. Face a essa situação, o governo *progressista* de José Luciano de Castro desiste da obtenção contratual de um empréstimo na Grã-Bretanha e tentará resolver as dificuldades financeiras por outros meios, em França. Tal não impediu a conclusão do acordo anglo-germânico, em 30 de Agosto de 1898, de partilha de colónias portuguesas, envolvendo Angola, Moçambique e Timor. Em contrapartida, Guilherme II retirava o apoio que vinha dando aos *boers* e ao Transvaal, permitindo o prosseguimento pela Grã-Bretanha, da desejada unificação política da Colónia do Cabo ainda que à custa de uma guerra, que se desencadearia pouco mais de um ano depois.

Com efeito, em Outubro de 1899, desencadeava-se o conflito entre a Grã-Bretanha e os *boers* do Transvaal e do Estado Livre de Orange, uma guerra que se iria prolongar até Maio de 1902 e que haveria de permitir ao governo português, muito pressionado por D. Carlos, uma

oportunidade para, valorizando a sua posição em Moçambique e a posse das comunicações externas com o Transvaal, tirar daí dividendos políticos da maior relevância. Assim, tendo-se preparado para o conflito, pelo menos, desde o insucesso da Conferência de Bloemfontein, entre os Presidentes do Estado Livre de Orange e do Transvaal e o Alto Comissário britânico, Alfred Milner, o governo *progressista*, solicitado a apoiar a estratégia britânica, obtém a assinatura em Londres, em 14 de Outubro, de uma Convenção Secreta. No seu conteúdo, claramente se reafirmam as obrigações britânicas decorrentes dos tratados luso-britânicos de 1642 e de 1661, quanto à manutenção e defesa da integridade dos territórios ultramarinos portugueses, como contrapartida ao compromisso português em não declarar a neutralidade face ao conflito e em proibir a passagem de armas e munições com destino aos *boers*⁹⁶.

A Convenção Secreta, obtida muito por empenhamento do Rei D. Carlos em perfeita articulação com Luís de Soveral, embora não anulasse o tratado anglo-germânico, minava claramente a sua eficácia e, também nesse sentido, determinava o início de uma fase mais auspiciosa nas relações político-diplomáticas entre Lisboa e Londres. Para o Monarca português e para o Marquês de Soveral, agraciado com o título em 1900, a Aliança luso-britânica era a única aliança possível e desejável no interesse de Portugal continental e ultramarino, mesmo quando o governo *progressista*, presidido por José Luciano de Castro, se situasse afastado dessa realidade geopoliticamente evidente, pouco tendo aprendido com os erros cometidos que levaram ao *Ultimatum*. A melhoria das relações seria, entretanto, favorecida pela queda do governo *progressista* em meados de Junho de 1900, substituído por um outro do partido *regenerador*, presidido por Ernesto Hintze Ribeiro. Essa melhoria seria, depois, aprofundada pela intervenção diplomática britânica junto do governo francês, tendo em vista a resolução da grave pendência da dívida externa portuguesa, maioritariamente na mão de credores franceses (cerca de 4/5), o que haveria de levar à concretização de um acordo global com os mesmos, bem como com os credores belgas, holandeses, alemães e ingleses (cerca de 1/5), em Maio de 1902⁹⁷, minando ainda mais a eficácia do ominoso convénio de 1898.

⁹⁶ Motta, Carlos César Lima da Silva (1989b), ob. cit., III, p. 1161-1171.

⁹⁷ *Idem*, III, p. 1173-1177.

No mesmo sentido, a concessão feita ao súbdito britânico, Robert Williams, em Outubro do mesmo ano, para a construção e exploração de uma estratégica via férrea, ligando o porto do Lobito à fronteira Leste da Província - o caminho de ferro de Benguela – claramente no sul de Angola, em território cobiçado pela Alemanha e onde, no ano anterior, esta havia protagonizado um incidente com as autoridades portuguesas do Humbe. Seria também em Outubro de 1902, que o governo britânico, testemunhando um renovado apreço pela colaboração portuguesa na África austral, viria a aceitar submeter a arbitragem internacional a ainda pendente questão sobre a delimitação de fronteiras no Sudeste de Angola, decorrente do Tratado luso-britânico de 1891. Esta pendência, conhecida como a questão do Barotze, seria depois objecto de Sentença Arbitral de Vítor Emanuel III de Itália, em 1905.

O forte e decisivo empenhamento de D. Carlos, no revigoramento da Aliança, viria a ser correspondido com a visita oficial de Eduardo VII a Portugal, em Abril de 1903, sinal político tão mais significativo, quanto se tratava da primeira visita oficial, depois que ascendera ao trono britânico. Esta visita seria retribuída por uma visita oficial de D. Carlos à Grã-Bretanha, no Outono de 1904, que culminaria com a assinatura, em Windsor, em 16 de Novembro, de um Acordo de Arbitragem, segundo as estipulações da Convenção de Haia de 29 de Julho de 1899, cujo Preâmbulo especificamente confirmava a Aliança luso-britânica. A política externa portuguesa, recentrada novamente na Aliança com a Grã-Bretanha, após uma década de desencontros coloniais, antecipava, assim, a consonância com a evolução recente da situação internacional e reflectia os realinhamentos europeus, que viriam a ser concretizados no estabelecimento da *Entente Cordiale*, entre a França e a Grã-Bretanha, em Abril de 1904. A visita do Presidente francês Émile Loubet a Portugal, seguida da visita de D. Carlos a França, ambas no Outono de 1905, após a que Guilherme II realizara em Portugal, em Março desse ano, e da subsequente crise franco-alemã, a propósito de Marrocos, aberta na viagem a Tânger do Imperador alemão, confirmava o posicionamento de Portugal, também em relação a Paris, e o acerto das opções políticas e do empenhamento diplomático do monarca português⁹⁸.

⁹⁸ *Idem*, III, p. 1183-1191.

Depois da grave crise de 1890-1893 que, em certa medida, levara ao ominoso tratado de 1898, D. Carlos conseguira, não apenas renovar a Aliança com a Grã-Bretanha, com todas as vantagens políticas nacionais e internacionais daí advenientes, como impulsionar a retoma do regular funcionamento do regime constitucional, assente na alternância partidária *rotativista* e numa relativamente conseguida estabilidade governativa, assegurada pelos dois partidos monárquicos – o partido *regenerador*, liderado por Hintze Ribeiro, e o partido *progressista*, liderado por José Luciano de Castro. Porém, a cisão do partido *regenerador* em 1901, dando origem ao partido *regenerador liberal*, liderado por João Franco e, depois, a cisão no partido *progressista* em 1905, originando o partido *dissidência progressista*, liderado por José Maria de Alpoim, evidenciaram uma crise desagregadora no sistema partidário. Em Maio de 1906, tendo-se tornado claro que os dois líderes políticos tradicionais não conseguem superar a crise instalada, o monarca decide-se por uma mudança de rumo, conferindo a chefia do governo a João Franco, líder emergente do partido *regenerador liberal*. De início, contando com o apoio parlamentar do partido *progressista*, João Franco deu os primeiros passos de uma reforma modernizadora de carácter político-social, com a aprovação de medidas inovadoras, chegando a almejar uma fusão com os *progressistas*, na constituição de um grande partido liberal que apoiasse o seu voluntarismo reformista. Tanto bastou para que José Luciano de Castro, menos de um ano depois, em Abril de 1907, lhe retirasse o apoio parlamentar, confiado na queda do seu governo. Contudo, o Rei D. Carlos dissolveu o Parlamento e manteve João Franco no poder, o que viria a concitar a crítica generalizada de todos os restantes sectores políticos e, até, uma tentativa de golpe-de-estado, em 28 de Janeiro de 1908, executada por republicanos e por políticos monárquicos que o organizaram e financiaram. Sem a adesão do exército, o governo de João Franco controlou a situação, mas não conseguiu evitar, alguns dias depois, o assassinato de D. Carlos e do Príncipe Real D. Luís Filipe, a 1 de Fevereiro, no Terreiro do Paço, quando a Família Real regressava a Lisboa, vinda de Vila Viçosa⁹⁹.

Sucedeu no trono D. Manuel II, mas a Monarquia portuguesa fi-

⁹⁹ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 568-572.

cou posta em causa, quando o jovem monarca acedeu, três dias depois do regicídio, à substituição do governo de João Franco - acusada a sua política de estar na base do drama nacional – por um governo dito de *acalmção*, que viria a ser presidido pelo Almirante Francisco Ferreira do Amaral. Como alguns disseram, D. Carlos morria pela segunda vez, pois era também posta em causa a sua opção na reforma e modernização do regime constitucional monárquico, ao verificar-se o regresso da velha partidocracia em decomposição, geradora da instabilidade governativa, num ambiente político em que as instituições se foram debilitando. Dois anos e oito meses depois e após seis governos, a monarquia soçobrava, sendo proclamada a implantação da República, a 5 de Outubro de 1910.

Numa Europa monárquica, onde a excepção mais recente era a da III República francesa proclamada em 1870, o novo regime português é internacionalmente visto com desconfiança e, a breve trecho, encarado com hostilidade pela sua revelada natureza radical e jacobina, apostada numa ruptura revolucionária com a secular tradição Monárquica e católica do País. Adoptando uma visão ideologicamente fracturante no domínio interno, que irá implementar através da apropriação pelo Partido Republicano Português (PRP) dos poderes do Estado, o governo provisório do PRP perfilhará, no entanto, os princípios fundamentais da política externa herdados da monarquia. Assim, enquanto internamente, o combate à Igreja Católica e a laicização da sociedade se tornam quase na razão de ser do regime, no âmbito externo será o seu reconhecimento internacional que se tornará na obsessão central dos novos detentores do poder, tanto mais premente quanto os laços dinásticos quebrados com o fim da monarquia, desguarnecem a protecção do País em relação ao papel mais relevante da Espanha na cena europeia, sobretudo após a Conferência de Algeciras de 1906 e aos riscos, agora mais acrescidos, dos Acordos de Cartagena de 1907, entre Eduardo VII e Afonso XIII.

O reconhecimento oficial do regime, quase imediatamente feito pelo Brasil e pela Argentina, seguido de outras repúblicas sul-americanas, levará quase um ano a efectivar-se pelos países europeus. Depois que os Estados Unidos da América o fizeram, em Junho de 1911, é a vez da França o fazer em Agosto seguinte, após se assegurar de que se encontravam preenchidas várias garantias político-constitucionais. Finalmente, em 11 de Setembro seguinte, seria a vez de a Grã-Bretanha

concretizar esse reconhecimento, no que seria imediatamente secundada pelas outras monarquias europeias¹⁰⁰. Como é evidente, tratava-se de um reconhecimento *de jure*, de carácter político-diplomático, o que era muito importante, mas não daquela paritária aceitação internacional que havia sido alcançada pela política diplomática de D. Carlos. O novo regime permaneceria internacionalmente isolado, sobretudo num quadro europeu complexo, de crises sucessivas geradas numa *rigidificação* do sistema bipolar de alianças.

8. Portugal e os grandes Conflitos do Séc. XX

No âmbito da política externa, a República não alterou os princípios fundamentais herdados da monarquia, assentes na renovada Aliança luso-britânica, a qual, simultaneamente, garantia a independência de Portugal face à Espanha e a integridade do Império colonial face a ambições alheias. No entanto, iria confrontar-se com desafios idênticos aqueles que a monarquia conhecera, quer os decorrentes da inserção geopolítica de Portugal e do seu Império quer, sobretudo, com os novos problemas gerados pelas emergentes alterações da conjuntura internacional. Porém, agora numa situação de extrema fragilidade, não apenas pelo seu isolamento internacional, mas igualmente pela natureza radical do seu regime e pela profunda instabilidade governativa e social, agravada pela cisão do PRP, em Fevereiro de 1912, em três partidos – o *democrático*, liderado por Afonso Costa, o *evolucionista*, liderado por António José de Almeida e o *unionista*, liderado por Brito Camacho – o primeiro como esquerda da esquerda republicana e os outros dois como a direita da mesma esquerda.

No quadro peninsular é agora a Espanha que se afirma no quadro das relações com Londres e, também, com Paris, a propósito dos diferendos franco-germânicos relativos a Marrocos e, sobretudo, depois do acordo franco-espanhol de 1912. Assim, não é de estranhar que Afonso XIII, defensor de uma *hispanização* da Península e, até, para prevenir contágios revolucionários, encare com tolerância senão com agrado, as

¹⁰⁰ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 441-443.

incursões protagonizadas por Henrique de Paiva Couceiro em 1911 e 1912, no Norte de Portugal e a partir do território espanhol, tendo em vista a restauração da monarquia. As incursões fracassaram no seu intento e não havia uma real ameaça de intervenção externa. Porém, evidenciaram o isolamento do regime e revigoraram a recorrente ameaça anexionista espanhola, agora ainda alicerçada pela aberta hostilidade do país vizinho ao regime revolucionário português¹⁰¹.

Será, contudo, no quadro colonial que as ameaças se haveriam de tornar mais consistentes, apesar das garantias britânicas de 1899 e 1904, o que revelava, antes de tudo o mais, a falta de credibilidade que regime tinha junto do governo britânico e a própria desvalorização da Aliança. É no rescaldo da crise de Agadir, regulada pelo acordo franco-germânico de 4 de Novembro de 1911, em que a França obtinha a possibilidade de vir a estabelecer um protectorado sobre Marrocos, como contrapartida à cedência à Alemanha de um território do Congo francês, adjacente ao território alemão dos Camarões, que as possessões coloniais portuguesas voltam a estar no centro das relações anglo-germânicas. É, assim, num contexto de *paz armada* em que o rearmamento naval alemão era uma das causas principais da rivalidade e antagonismo anglo-germânico, que se torna claro para o governo britânico que é urgente encontrar uma escapatória de contenção, reconhecendo a legitimidade das aspirações alemãs à sua expansão colonial. O primeiro sinal desta orientação política é dado por um discurso de Sir Edward Grey, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros desde 1906, proferido na Câmara dos Comuns em 27 de Novembro de 1911. Mas a primeira abordagem genérica ao tema, de compensações territoriais à custa das colónias portuguesas é concretizada em entrevista de Sir Edward Grey com o Embaixador alemão em Londres, o Conde Paul Metternich, em 20 de Dezembro¹⁰².

Tendo em vista a obtenção de um acordo com a Alemanha em relação ao armamento naval, Lord Haldane, Secretário de Estado da Guerra, desloca-se à Alemanha em Fevereiro de 1912. Das suas entrevistas com o Imperador Guilherme II e com o Almirante von Tirpitz e, ainda, com o chanceler Bethmann-Hollweg, nada de concreto resultaria quanto à

¹⁰¹ *Idem*, p. 444-445.

¹⁰² Motta, Carlos César Lima da Silva (1989b), *ob. cit.*, III, p. 1221-1225.

pretensão britânica na redução do reforço naval alemão e às pretensões germânicas de garantia de uma neutralidade britânica no caso de um conflito em que a Alemanha se visse obrigada a desencadear. Assim, a Grã-Bretanha reforçaria as suas despesas navais para fazer face ao programa naval de Tirpitz e o Reischtag aprovaria em Maio a Nova Lei naval. Porém, apesar do fracasso da missão Haldane sobre a questão naval, o que é facto é que prosseguiram as conversações anglo-germânicas em relação a um possível acordo em matéria colonial, área onde o governo britânico almejava, eventualmente, poder encontrar instrumento de contenção da política externa alemã. Ora, é neste contexto que Sir Edward Grey, muito crítico em relação à instabilidade da República portuguesa, que se estendera à sua administração colonial, acolhe negociações mais concretas sobre as colónias portuguesas, a partir de Abril de 1912. Tomando como ponto de partida os acordos de 1898, as negociações vão então prosseguir entre o Secretário de Estado e o Embaixador Metternich, conduzindo a uma primeira clarificação sobre a partilha de interesses territoriais. Entretanto, em Junho, o Conde Metternich é substituído em Londres pelo Barão Adolfo von Marschall que, por sua vez, devido ao seu falecimento em Setembro, é substituído pelo Príncipe Karl Max von Lichnovsky. Em Dezembro, Sir Edward Grey, após consulta ao *Colonial Office*, dá instruções para que se elabore num texto único, todas as revisões dos acordos de 1898, tendo em vista que o mesmo seria para publicar, após a sua assinatura. Em Janeiro de 1913, Sir Edward Grey entregava ao Príncipe Lichnovsky o novo projecto de acordo substitutivo dos acordos de 1898¹⁰³.

Adensam-se então, no seio das instituições governamentais britânicas - *Foreign Office* e *Colonial Office* - as críticas que vinham já sendo feitas às negociações anglo-germânicas sobre as colónias portuguesas e à publicação dos tratados mais relevantes e recentes sobre a matéria. Em síntese, a sempre adiada execução dos acordos de 1898, que não deixaria de provocar protestos na Alemanha, que se avolumariam com o conhecimento da luso-britânica Convenção secreta de 1899; acresceriam, ainda, os protestos franceses por se verem afastados de negociações coloniais em detrimento da Alemanha, daí retirando as

¹⁰³ *Idem*, III, p. 1235-1251.

consequentes conclusões no relacionamento entre Paris e Londres; finalmente, era a inevitável quebra da secular Aliança luso-britânica, sem qualquer grande vantagem evidente, já que o governo britânico não obtinha a renúncia da Alemanha ao seu programa de reforço naval, nem tinha uma substituição equivalente e credível ao valor geoestratégico da Aliança com Portugal, não obstante a existência de secretas garantias dadas pelos sucessivos governos portugueses à Grã-Bretanha, relativamente aos arquipélagos atlânticos. Tal, porém, não demoveria Sir Edward Grey dos seus intentos pois acreditava, tal como os seus antecessores relativamente aos acordos de 1898, que uma negociação a todo custo com a Alemanha poderia moderar as ambições de Berlim. Cedendo a quase todas as propostas de refinamento da redacção do texto do projecto anteriormente apresentado, Sir Edward Grey viria a rubricar, juntamente com o Embaixador Lichnovsky, a versão em inglês do tratado, em 13 de Agosto de 1913. Seriam, finalmente, as oposições alemãs á publicação dos acordos de 1898, da Convenção secreta de 1899 e do acordo ora rubricado, bem como as reclamações francesas relativamente a estas últimas negociações e as suas consequências coloniais, onde fora totalmente marginalizada, bem assim alguma reacção do governo português que, liberalizando o investimento estrangeiro em Angola, por Decreto de Novembro de 1913 e solicitando a publicação da Convenção secreta de 1899, que viriam a paralisar a acção do governo britânico na lógica finalização do tratado. Em Abril de 1914, Sir Edward Grey, decidia-se pelo seu congelamento no ponto em que ficara no ano anterior e, depois, o desencadeamento da Grande Guerra, torná-lo-ia obsoleto¹⁰⁴.

Desencadeado o conflito, na sequência do confronto aberto entre o Império austríaco e a Sérvia, que não foi possível de localizar, é também com este contexto colonial – a que acrescerá o peninsular – que a República portuguesa contará para definir e moldar a sua posição político-diplomática face à guerra. Sem nunca ter tido uma verdadeira estratégia nacional face ao conflito, por carência de recursos económicos, financeiros e militares, o regime carecia ainda de consolidação política e de legitimidade nacional. Daí, que a posição político-diplomática do

¹⁰⁴ *Idem*, III, p. 1262-1276.

País face à guerra não tenha sido sempre a mesma, evoluindo à medida das diversas composições políticas dos governos, emanadas do sistema dos partidos republicanos, e das múltiplas divisões da sociedade portuguesa que se agravaram com a guerra.

O governo em funções, o sétimo desde a implantação do regime, presidido por Bernardino Machado, mas por instruções dadas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Alfredo Freire de Andrade, decidiu consultar o governo britânico, assegurando através do seu representante em Londres, Manuel Teixeira Gomes que, salvo as obrigações decorrentes da Aliança, Portugal manteria a neutralidade. A 3 de Agosto de 2014, o governo britânico solicitava que Portugal não declarasse a neutralidade, referindo no imediato que, em qualquer caso de ataque alemão às possessões portuguesas, se considerava vinculado às obrigações da Aliança. A 7 de Agosto, Bernardino Machado, numa declaração feita ao Senado e à Câmara dos Deputados, reunidos em Congresso, asseveraria que Portugal se manteria em paz com as nações, mas disponível para cumprir com as obrigações da Aliança. Ou seja, uma situação em que não se declarava a beligerância, mas também se não declarava a neutralidade. Tanto bastou para, imediatamente, se concretizar uma acesa luta política entre as diversas clivagens internas, entre elas avultando a que se declara entre *intervencionistas* e não-intervencionistas. Trata-se de uma clivagem profunda, que originará ainda mais instabilidade governativa. Entenda-se, porém, que esta clivagem, apenas se reporta ao teatro de operações europeu, pois que relativamente à defesa dos territórios coloniais, contíguos dos territórios alemães, havia um generalizado consenso, tendo o governo tomado imediatas providências, ainda em Agosto, no sentido da mobilização de forças militares a enviar para Angola e Moçambique, o que aconteceria um mês depois, a que se juntariam a forças recrutadas localmente. Com efeito, o *intervencionismo* fracturante refere-se à intervenção na *guerra europeia*, que vai ser maioritariamente defendido pelo partido *democrático*, que o elegerá como uma razão vital para a sobrevivência do regime.

Foram essencialmente três as grandes razões para a sustentação da intervenção portuguesa na guerra europeia: A defesa dos territórios coloniais, a prevenção contra a ameaça anexionista espanhola e o reconhecimento da legitimidade internacional do regime republicano, ga-

rantindo em simultâneo a predominância, ou mesmo a exclusividade, do partido *democrático* na vida política nacional. A evolução da conjuntura internacional, onde se inserem as relações com a França e com a Grã-Bretanha, e as alterações governamentais internas, decorrentes da luta política face aos objectivos do *intervencionismo* do partido *democrático*, irão determinar as sucessivas alterações da posição portuguesa face à *guerra europeia*. Assim, de uma posição inicial oficialmente caracterizável como de nem beligerância, nem neutralidade, mas onde se observará uma neutralidade anglófila de facto, passa-se para uma posição de neutralidade equidistante de facto, durante a vigência do nono governo, presidido pelo General Joaquim Pimenta de Castro, de Janeiro a Maio de 1915. Com a violenta revolução de 14 de Maio, que levou à queda do Governo e, até, à renúncia do Presidente da República, Manuel de Arriaga, abrindo o regresso dos *democráticos* ao poder, inicia-se o caminho para o *intervencionismo* na *guerra europeia*¹⁰⁵.

A oportunidade para a concretização desse objectivo só viria a surgir cerca de um ano depois, com o estado de guerra entre a Alemanha e Portugal, não obstante as precoces, mas breves, escaramuças com os alemães na fronteira norte de Moçambique, em finais Agosto de 1914, e mais sérios incidentes em Naulila, no sul de Angola, em Outubro e, sobretudo, em Dezembro do mesmo ano¹⁰⁶. Com efeito, por finais do ano de 1915, começando a fazer-se sentir os efeitos da guerra submarina desencadeada pela Alemanha, o governo francês tomava nota da informação enviada pelo seu representante diplomático em Lisboa sobre a existência de numerosos navios mercantes alemães, fundeados em portos portugueses. Assim, diligenciaria junto do governo britânico, tentando obter o seu concurso junto das autoridades portuguesas para a sua requisição. Dando eco às pretensões francesas, sobre a necessidade de os Aliados reforçarem a sua disponibilidade em termos de tonelagem marítima, que começava a ser preocupante, o governo britânico, em 30 de Dezembro, apresentava um pedido para que Portugal procedesse à requisição dos referidos navios. Estava encontrado o pretexto para a tão almejada intervenção na *guerra europeia*, mas o governo português, então presidido por Afonso Costa, iria exigir que o pedido fosse feito sob a

¹⁰⁵ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 446-453.

¹⁰⁶ Motta, Carlos César Lima da Silva (1989b), *ob. cit.*, III, p. 1317-1330.

invocação da Aliança, o que apenas viria a acontecer em 17 de Fevereiro de 1916. Seis dias depois, a 23, o governo tomava posse dos navios surtos no Tejo, com alguma *pompa e circunstância*, ao som de uma salva de 21 tiros para o arriar do pavilhão germânico e para o içar da bandeira nacional, apanhando o governo alemão totalmente desprevenido. O gabinete de Berlim ainda intimou o governo português a revogar a decisão, mas perante a manutenção da mesma considerá-la-á como *casus belli* e, a 9 de Março, o representante diplomático do Império alemão em Lisboa, Barão Friedrich von Rosen, entregava a declaração de guerra a Portugal¹⁰⁷. O *intervencionismo dos democráticos na guerra europeia* alcançava finalmente os seus intentos, urgindo então preparar, a partir de um rudimentar exército, contingentes militares a enviar, o que foi feito apressadamente e com recursos exíguos, a somar aos que já se encontravam mobilizados em Moçambique e em Angola.

Porém, se para as colónias havia consenso político e apoio nacional no reforço da sua defesa, para a *guerra europeia*, só os *democráticos* – agora em *União Sagrada*, apenas com os *evolucionistas* – a defendiam e a nação não se revia na sua necessidade impositiva. Apesar disso, restava agora a efectivação da participação portuguesa como mais um aliado dos Aliados no teatro de operações europeu. A participação apenas se viria a concretizar onze meses depois, com a chegada à Flandres francesa do primeiro contingente do Corpo Expedicionário Português (CEP), em inícios de Fevereiro de 1917¹⁰⁸.

A participação do Corpo Expedicionário Português na guerra ficaria marcada pelo magno problema, da substituição dos militares mobilizados por outros, dada a incapacidade do governo em operar a rendição dos contingentes. A situação na frente de guerra, dada a intensidade dos combates, agravar-se-ia entre o Inverno de 1917 e a Primavera de 1918, enquanto a situação política em Portugal, com a chegada ao poder de Sidónio Pais, em Dezembro de 1917, produziria uma alteração na política de guerra, com menor empenhamento militar devido àquela incapacidade, embora se mantivesse a política intervencionista dos *democráticos*. Porém, essa mesma política ficaria indelevelmente marcada pelo grande desastre militar da batalha de La Lys, em 9 de Abril de 1918,

¹⁰⁷ *Idem*, III, p. 1342-1350.

¹⁰⁸ *Idem*, III, p. 1350-1353.

com repercussões negativas indistigáveis, quer sobre a participação de Portugal na Conferência de Paz, quer sobre a inserção do País no *sistema de Versalhes*, tal como era almejado pelos republicanos, designadamente pela sua facção mais radical, liderada por Afonso Costa. Não restam dúvidas que Portugal conseguiu preservar a integridade do seu Império colonial, obtendo até a devolução do território de Quionga, no norte de Moçambique, ocupado pela Alemanha desde 1894, como igualmente, e de modo genérico, veio a satisfazer os seus objectivos económicos e financeiros. Mas também não restam dúvidas que o regime, ao não conseguir alcançar um lugar no Conselho Executivo da Sociedade das Nações (SDN), para mais em comparação com o alcançado pela Espanha neutral, fracassou na obtenção do seu primordial objectivo político, que era o do seu reconhecimento internacional¹⁰⁹. Internamente, com o regresso à *República Velha*, depois do assassinato de Sidónio Pais em Dezembro de 1918, o regime confronta-se cumulativamente com as múltiplas consequências da guerra, com a instabilidade social, promovida pelo *anarco-sindicalismo* e pelas novas correntes comunistas. Daí que, entrando em dissolução, sucumbiria a breve prazo sob o golpe da espada de quem, sob sua imposição, entrara na *guerra europeia* para lhe procurar o prestígio. Com efeito, quatro Presidentes e vinte e nove governos depois, o *Movimento do 28 de Maio de 1926* viria a derrubar o regime da I República, instaurando uma Ditadura Militar.

O *Movimento do 28 de Maio de 1926* começa por ser, então, um conjunto de múltiplas sublevações militares, protagonizadas maioritariamente por oficiais de alta patente, entre os quais, o General Gomes da Costa em Braga, o Almirante Mendes Cabeçadas em Lisboa, o Comandante Filomeno da Câmara no Porto e o General Fragoso Carmona em Évora, cujo objectivo comum é o de pôr fim a um regime que está em completa desagregação. Nas semanas seguintes, com a queda do governo, a resignação do Presidente da República e a dissolução do parlamento, o *Movimento* tenta em encontrar uma liderança que possa congrega os objectivos díspares de republicanos e monárquicos, de católicos e maçons de todo o espectro partidário, na busca de uma solução política de *regeneração* nacional. Em princípios de Julho essa liderança viria a

¹⁰⁹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 469-471.

ser encontrada dentro de uma linha republicana, conservadora e nacionalista, na pessoa do General António Óscar de Fragoso Carmona, que assumiria a chefia do Estado e a presidência do governo, sucedendo ao General Gomes da Costa, efémero líder do *Movimento*.

As questões primordiais a encarar pela Ditadura são de carácter interno, como o saneamento da caótica situação económica e financeira, bem assim a estabilização da não menos anárquica situação político e social, já que no âmbito da política externa se verificará uma linha de continuidade, assente na Aliança luso-britânica, garante da integridade do Império colonial e do tradicional apoio na defesa da independência face à Espanha onde, pela mesma altura e desde 1923, Afonso XIII confiara a Miguel Primo de Rivera a instituição de uma ditadura militar. Daí, que, em 1928, depois da eleição do General Carmona como Presidente da República e face ao insucesso nas negociações de um empréstimo financeiro externo, os militares decidam recorrer, pela segunda vez, aos conhecimentos técnicos do professor da Universidade de Coimbra, António de Oliveira Salazar. Aceitando a pasta das Finanças, agora da *Ditadura Nacional*, mas impondo condições de intervenção financeira em todos os domínios, viria a conseguir com sucesso o necessário equilíbrio entre receitas e despesas e até mesmo o *superavit* orçamental. E, com Salazar, o equilíbrio utilizado em matéria financeira, será mime-tizado em matéria política, agregando paulatinamente partidários de todos os quadrantes, monárquicos e republicanos, da Igreja Católica à maçonaria. Com esse equilíbrio conseguirá, em 1930, vir a reunir num só partido, a *União Nacional*, todos os que derrotaram as esquerdas republicanas em 1926. Dois anos depois, em 1932, nomeado pelo Presidente Carmona, assumiria a Presidência do Conselho de Ministros.

É já como Chefe do governo que Salazar proporcionará um funeral com honras de Estado ao Rei D. Manuel II, falecido em Londres a 2 de Julho de 1932. Não tendo deixado descendência, a oportunidade da morte precoce do Monarca será aproveitada para tornar a forma republicana do regime como definitiva e dar por finda a hipótese da restauração monárquica. Tal acontecia um ano depois de Afonso XIII ter partido para o exílio e da II República se ter implantado em Espanha. O triunfo do novo regime espanhol, chefiado pelo esquerdista, anticlerical e maçom Manuel Azaña, deu algum alento ideológico – e algumas armas

- à oposição política ao governo português, mas sem quaisquer consequências práticas, pois apesar dos excessos de uma laicização radical, as reformas de Azaña não configuraram, por então, nenhuma revolução, não ameaçando seriamente o regime português. Em 1933, com a aprovação da nova Constituição por via referendária era institucionalizado o *Estado Novo*, de carácter corporativo, conservador, autoritário e anti-democrático, que substituiu a *Ditadura Nacional* e Salazar consolidava a sua posição na liderança do novo regime¹¹⁰.

Entretanto, em consequência da crise geral provocada pelo *crash* da Bolsa de Nova Iorque, adensavam-se os problemas internacionais, num clima de *egoísmo político* e acelerada desagregação do sistema de *segurança colectiva*, com a ocupação da Manchúria pelo Japão, em 1931, com a chegada do *nazismo* de Hitler ao poder na Alemanha em 1933, e com a invasão e ocupação da Etiópia pela Itália de Mussolini em 1936.

Também em Espanha, depois de um biénio radical e de um biénio moderado, as eleições de Fevereiro de 1936 vieram dar a vitória à coligação da *Frente Popular* e a república espanhola radicalizava-se definitivamente com um governo presidido novamente por Manuel Azaña. Era a chegada da revolução posta em marcha por socialistas, comunistas, republicanos da extrema-esquerda e autonomistas federalistas, que o governo português receava e que era incompatível com a consolidação do *Estado Novo*, pois ao iberismo federalista juntava-se a revolução comunista. Assim, fraccionada a sociedade espanhola pela divisão político-ideológica extrema, provocada pela actuação revolucionária do governo da *Frente Popular*, emergirá a reacção simétrica concretizada pelo pronunciamento militar nacionalista que eclode em Julho de 1936, no Marrocos espanhol e que rapidamente se estende ao centro-noroeste da Espanha peninsular, ficando sob a liderança unificada do General Francisco Franco a partir de meados de Setembro, já num clima de guerra civil total.

Para o governo português a opção a tomar é clara, pois a ameaça revolucionária com o triunfo do comunismo em Espanha são um perigo próximo e real, mas o modo de a concretizar vai ser complexa, considerando os múltiplos interesses em causa. Assim, tendo em vista

¹¹⁰ Ramos, Rui *et alia* (2010), ob. cit., p. 627-632.

a não internacionalização da guerra civil, viria a assinar-se um Pacto de Não-Intervenção, por iniciativa britânica e francesa e, em consequência, a criar-se um Comité de Não-Intervenção, depois conhecido como *Comité de Londres*, a que Portugal aderiu, sob reserva da manutenção da sua liberdade de defesa contra a implantação de um “regime de subversão” em Espanha. Ou seja, actuando de acordo com a posição britânica, aderiria ao princípio da não-intervenção, mas ficava com a liberdade de em sua defesa apoiar a causa nacionalista, o que efectivamente correspondia aos seus interesses. E, de facto, apoiou a causa nacionalista, fosse através da acção diplomática junto do *Comité de Londres* ou na Sociedade das Nações, fosse no apoio logístico, onde avultou a facilitação do trânsito de armas e munições pelas vias de comunicação marítimas, terrestres e aéreas, fosse ainda indirectamente no plano militar, através da deslocação de uma Missão de Observação e do favorecimento da constituição de um grupo de voluntários, conhecidos como “Viriatos”, que combateram ao lado das tropas nacionalistas¹¹¹.

O princípio da não-intervenção na guerra civil de Espanha, a que aderiram quase três dezenas de Estados, seria flagrantemente violado a favor dos *nacionalistas* pela Alemanha e pela Itália e, a favor dos republicanos da *Frente Popular*, pela União Soviética. Na Primavera de 1938 o desfecho da guerra civil estava praticamente definido a favor das forças lideradas pelo General Franco, tendo o seu governo, vindo a ser reconhecido pelo Reino Unido e, depois, por Portugal. Aliás, o governo do *Estado Novo*, já o reconhecera *de facto*, tendo para ali enviado, em Janeiro de 1938, o jovem ex-Ministro do Comércio e Indústria, Pedro Teotónio Pereira, como “Agente Especial” junto do governo do General Francisco Franco¹¹². Nomeado formalmente como Embaixador em Espanha, apresenta as suas credenciais em Junho desse ano e será o artífice da redução de algumas veleidades iberistas, muito localizadas nos sectores mais “exaltados” da *Falange* e, sobretudo, da grande estratégia diplomática de Salazar, tendo em vista a preservação da neutralidade peninsular perante o conflito que se aproximava e, consequentemente, na contenção de qualquer deriva da Espanha em direcção às potências

¹¹¹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 477-479.

¹¹² Pereira, Bernardo Futschner (2012) - *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. Alfragide, Publicações Dom Quixote, p. 149-152.

do *Eixo Roma-Berlim*. Assim e em primeiro lugar, uma preocupação no estabelecimento de estreitas e cordiais relações entre os dois Estados, de uma verdadeira “amizade peninsular”, baseada numa solidariedade política entre os dois regimes autoritários e anticomunistas; em segundo lugar, que essa solidariedade política se viesse a traduzir na preservação da neutralidade peninsular. Daí que, em consonância plena com o governo britânico, que perfilhou a estratégia de Salazar, se viessem a desenvolver negociações luso-espanholas a partir de Setembro de 1938, que iriam conduzir à assinatura em Lisboa do Tratado Luso-Espanhol de Amizade e Não-Agressão, em 17 de Março de 1939¹³.

É com este novo instrumento político-diplomático, a adicionar à tradicional, mas sempre cultivada Aliança luso-britânica, que o governo do *Estado Novo* irá enfrentar o desenlace do falhanço das políticas de apaziguamento das democracias ocidentais face ao revisionismo *hitleriano*, ou seja, ao desencadeamento da agressão alemã à Polónia, pré-negociada com a União Soviética, dando início ao que viria a ser a II Guerra Mundial. Assim, no momento em que ela se desencadeia, o governo português está de posse dos elementos necessários e suficientes para tomar uma decisão autónoma e, nesse sentido, Salazar declara a neutralidade de Portugal. Com esta posição definida, a estratégia diplomática portuguesa passa, essencialmente por dois rumos de operacionalidade cruciais: A essencialidade da Aliança luso-britânica na gestão da neutralidade e a permanente pressão na ancoragem da Espanha à neutralidade peninsular, na medida em que os dois países ou seriam ambos neutrais, ou seriam beligerantes entre si, porque alinhariam em campos opostos. De início, e até à derrota da França, em Junho de 1940, Portugal e a Espanha puderam manter uma estrita neutralidade, embora Salazar agisse com benevolência em relação aos interesses dos *Aliados* e Franco agisse com idêntica postura em relação aos interesses das potências do *Eixo*. Depois, surge a fase mais difícil pois, por um lado, a supremacia inicial das potências do *Eixo*, coloca uma pressão adicional sobre a Espanha, onde Franco, tendo que satisfazer internamente a facção pró-germânica intervencionista liderada por Ramón Serrano Suñer seu cunhado, substitui a situação de neutralidade pela declaração, a 13

¹³ Brandão, Fernando de Castro (2013), ob. cit., p.405.

de Junho, da “não-beligerância”; por outro lado, sendo que Portugal tem por fundamental e insubstituível a manutenção da sua neutralidade, tudo fará para evitar a entrada da Espanha na guerra, não obstante saber que a sua capacidade de influência apenas vai até à autonomia da Espanha na definição da sua própria política externa.

Assim e na sequência de conversações muito marcadas pela evolução da guerra, Salazar conseguirá que Franco se comprometa no reforço *neutralista* do Tratado de 1939, que garantisse a inviolabilidade das fronteiras metropolitanas, pelo que se viria a assinar em Lisboa, em 29 de Julho de 1940, o Protocolo Adicional ao Tratado de Amizade e Não-Agressão¹¹⁴. O “Pacto Ibérico” é, obviamente, o resultado de uma estratégia diplomática laboriosamente desenvolvida por Salazar, na defesa dos interesses nacionais, assente na cooperação luso-espanhola e na preservação da neutralidade peninsular, sendo certo que o mesmo serve os interesses de Espanha, tal como é entendido por Franco. É necessário, mas não é suficiente face às pressões que vêm, em crescendo, a ser exercidas sobre a Espanha, quer pela Alemanha, quer pela Itália. É, porém, de referir, embora pouco valorizado, que dois dias antes da assinatura do Protocolo se tivesse concluído um “Acordo Triangular”¹¹⁵ entre o Reino Unido, a Espanha e Portugal, segundo o qual este venderia à Espanha trigo e produtos coloniais, através de financiamento suportado pelo governo britânico. Era o início de uma mudança de estratégia do governo britânico em relação a Franco, demonstrando quanto o poderia beneficiar se a Espanha não se envolvesse na guerra. Todavia, era cedo para haver certezas sobre a posição de Franco, pois os sinais públicos de Madrid são cada vez mais favoráveis à Alemanha, não obstante os sinais diplomáticos, embora igualmente favoráveis, tenham um preço que Berlim se recusa a pagar, como ficaria demonstrado no encontro de Hendaya, entre Franco e Hitler, em 23 de Outubro de 1940.

Entretanto, o último trimestre deste ano, depois da conclusão do Pacto Tripartido, definindo esferas de influência entre a Alemanha, a Itália e o Japão, assinado em 27 de Setembro, vai ser fértil em acontecimentos que irão determinar um longo prolongamento da guerra, contrariamente aos fulminantes êxitos alemães até então alcançados. Com

¹¹⁴ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 490-493.

¹¹⁵ Pereira, Bernardo Futscher (2012), *ob. cit.*, p. 233.

efeito, a “Batalha da Inglaterra” correu mal para os objectivos alemães e o Reino Unido manteve-se inexpugnável, obstaculizando o desembarque alemão; a invasão da Grécia pela Itália, em finais de Outubro, foi um fracasso e o subsequente desastre naval de Tarento, confirmaram as debilidades italianas; por fim, as negociações germano-soviéticas, tendentes a uma eventual definição de esferas de influência com as potências do *Eixo*, que se finalizaram por uma conferência em Berlim entre Hitler e Molotov, em meados de Novembro, não tiveram qualquer sucesso, tanto mais necessário quanto a União Soviética, meses antes, já havia invadido e ocupado a Bukovina. Ora, é por essa mesma altura que Hitler, recebendo os planos que vinham sendo elaborados desde Julho de 1940, para a invasão da União Soviética, se decide por ordenar a sua ultimização no que ficaria conhecido por “Operação Barbarossa” e marcar a busca do *lebensraum* para meados de Maio de 1941. Desviadas as prioridades alemãs para Leste, a Península deixa de estar sob pressão e pode usufruir a sua neutralidade, tanto mais que Hitler tem de desdobrar o dispositivo militar e ir em auxílio da Itália, quer na Grécia quer na Líbia, na Primavera de 1941.

Entra-se então numa nova fase, em que a política externa portuguesa, conduzida por Salazar, vai enfrentar novos desafios decorrentes da evolução estratégica da guerra. Se existe uma pausa na pressão sobre a Península, o que é facto é que a intervenção alemã na Grécia e o envio do *Afrika Korps*, iria quase levar ao colapso das posições britânicas no Mediterrâneo, obrigando Churchill e Roosevelt a relançarem os olhos sobre o arquipélago dos Açores e os Estados Unidos a iniciarem patrulhas no Atlântico, aumentando a pressão sobre Portugal. Durante os meses de Maio e Junho de 1941, o Presidente Roosevelt esteve tentado numa ocupação unilateral e preventiva dos Açores, só não a tendo concretizado, entre outras razões, pela diplomaticamente violenta reacção do Governo português e pela acção moderadora de Churchill sobre o Presidente norte-americano¹¹⁶. Salazar defendia uma intransigente neutralidade portuguesa e peninsular, pelo que a iniciativa norte-americana poderia ter efeitos contraproducentes, altamente funestos. O incidente sanou-se com garantias dadas por Washington, numa lon-

¹¹⁶ *Idem*, p. 263-273.

ga carta de Roosevelt a Salazar¹¹⁷ sobre a não existência de intenções agressivas contra a soberania e integridade territorial dos Açores, mas deixou vincadas marcas de desconfiança em relação aos Estados Unidos no espírito de Salazar.

Em Dezembro de 1941, na sequência do ataque japonês a Pearl Harbor, os Estados Unidos entram na Guerra e esta adquire uma dimensão mundial, num momento em que a ofensiva alemã no Leste, após notáveis ganhos operacionais, não consegue alcançar e tomar Moscovo, ficando sujeita ao desgaste de uma guerra de atrito, no rigoroso Inverno russo. Nesta conjuntura e esmorecida uma eventual participação da Espanha na guerra, para além da “Divisão Azul”, que então penava na frente de Novgorod, Serrano Suñer apresenta a Teotónio Pereira, em finais de Janeiro de 1942, uma proposta de encontro entre Franco e Salazar, o qual se viria a concretizar, em Sevilha, em 12 de Fevereiro seguinte. Franco procurava uma aproximação às potências ocidentais, através de Portugal, agora que a Península perdia importância estratégica no desenrolar do conflito e, em definitivo, seria este a condicionar a progressiva alteração da posição oficial da Espanha face à guerra e numa aproximação à oficial neutralidade portuguesa. O ano que agora começava marca o princípio do desgaste da iniciativa militar alemã, quer nas operações no Cáucaso, quer no Norte de África onde os Aliados, no desenvolvimento da “Operação Torch” nos inícios de Novembro, desembarcam tropas nos territórios franceses do Marrocos e da Argélia. É nesta sequência que se viria a verificar a visita a Lisboa, em Dezembro, do ministro das Relações Exteriores de Espanha, o aliadofilo Conde Jordana que substituíra Serrano Suñer, na sequência da grave crise de regime, de Agosto de 1942, reforçando o “Bloco Ibérico”¹¹⁸. Mas a “Operação Torch” teve ainda outra consequência imediata, que foi a do relançamento do interesse dos Aliados pelos Açores. Primeiro, pelo papel que podiam desempenhar na luta anti-submarina contra a Alemanha e, segundo, como base de fundamental valor logístico para a transferência de tropas e material dos Estados Unidos para os teatros de operações do Mediterrâneo e da Europa continental, tal como se viria a assentar na Conferência de Casablanca, que se concluiria em finais de Janeiro de 1943. Daí que, para

¹¹⁷ Sá, Tiago Moreira de (2016), ob. cit., p. 365-369.

¹¹⁸ Pereira, Bernardo Futscher (2012), ob. cit., p. 356-357.

os Aliados, a Península deixa de ter o valor estratégico que tivera e, tendo por adquirida e assente a sua neutralidade, o que importava agora era o Atlântico.

Em 18 de Junho de 1943, em audiência com Salazar, o Embaixador britânico, Sir Ronald Campbell, mediante instruções recebidas de Londres e invocando a Aliança luso-britânica, solicita a concessão de facilidades nos Açores em contrapartida à assistência britânica, no caso de um ataque alemão, e sob garantia de retirada do arquipélago findas as hostilidades e de manutenção da soberania portuguesa em todos os territórios ultramarinos. Cinco dias depois, a 23 de Junho, Salazar comunicava a Campbell que o governo português dava a sua “anuência de princípio” à utilização de facilidades nos Açores à Grã-Bretanha, decorrendo as negociações até à assinatura do acordo, em 17 de Agosto. Sem por um momento descurar as relações com Madrid, que continuavam a ser importantes para o País e para o regime, mas deslocada a centralidade da política externa portuguesa, da Península para os Açores, Salazar regressava ao “primado estrutural” da Aliança luso-britânica e dava início ao trânsito de uma neutralidade equidistante, mas benevolente para uma “neutralidade colaborante” com os Aliados e, nesta oportunidade, com o Reino Unido¹¹⁹.

Era claro que, em 1943, os Estados Unidos lideravam já globalmente a contra-ofensiva às potências do Eixo, seja na frente Ocidental, seja no Pacífico. Ora, tendo os britânicos obtido a possibilidade de utilizar facilidades nos Açores, é a vez de os norte-americanos, renovando interesses anteriores virem a obter, também ali, facilidades julgadas absolutamente essenciais ao desenvolvimento de futuras operações de grande envergadura na Europa. Daí que, em finais de Novembro, o Encarregado de Negócios norte-americano, George Kennan, tenha apresentado a Salazar os pedidos do seu governo que, no essencial, eram a utilização das facilidades já então concedidas aos britânicos, o estabelecimento de patrulhas aéreas anti-submarinas e a construção de uma base aérea na Ilha de Santa Maria; em contrapartida aventava a possibilidade de Portugal vir a participar na libertação do Timor português, ocupado pelo Japão em Fevereiro de 1942, na qual Salazar havia já mostrado grande

¹¹⁹ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.* 494-495.

interesse. Mercê da cuidada abordagem diplomática de Kennan a matéria tão delicada, Salazar, que não ignorava o crescente protagonismo dos Estados Unidos na estratégia do conflito e nos futuros contornos do sistema internacional, concedeu alguma abertura aos pedidos apresentados. O que seria um bom augúrio para o desenrolar das negociações viria a não se concretizar com a inopinada saída de Kennan de Lisboa¹²⁰. A frontalidade desajeitada do novo chefe da Legação norte-americana, Raymond Henry Norweb, que embora diplomata de carreira passara vários anos na América Latina, reavivou as proverbiais desconfianças de Salazar em relação ao modo de procedimento dos Estados Unidos, a que se acrescentariam novos problemas, como o da venda de volfrâmio à Alemanha, pelo que as negociações se vão enredar até finais de Maio de 1944. Porém, a partir dessa altura e com o sucesso do Desembarque na Normandia, em princípios de Junho, as reticências de Salazar começam a moderar-se. É, então, que o Presidente Roosevelt se decide por enviar a Lisboa, em Julho, Paul Culbertson, do Departamento de Estado, portador de uma missiva sua e encarregue de convencer Salazar na rápida autorização da construção da base aérea em Santa Maria, necessária às ligações das operações da guerra a ser travada no Pacífico e, em consequência, na libertação de Timor. Salazar dá a sua anuência e durante o Verão avança a construção da base aérea de Santa Maria, enquanto decorreriam as negociações relativas à libertação de Timor e se ultimariam outras relacionadas com a utilização futura da base açoriana. Finalmente, em 28 de Novembro de 1944, Salazar e o Embaixador norte-americano, Raymond H. Norweb, assinavam o Acordo de Santa Maria, estabelecendo-se a forma de garantir a soberania portuguesa em Timor¹²¹.

A extensão da “neutralidade colaborante” aos Estados Unidos, depois de já a ter concedido ao Reino Unido, representava o reconhecimento por parte de Salazar, da renovada importância do Atlântico e da necessidade de manter, e alargar então, a matriz da política externa portuguesa – a aliança com a potência marítima – do Reino Unido aos Estados Unidos, na medida em que, finda a guerra, a primeira sairia diminuída e a segunda reforçada. Assim, ao facilitar a utilização da

¹²⁰ Sá, Tiago Moreira de (2016), *ob. cit.*, p. 376-386.

¹²¹ *Idem*, p. 389-396.

sua mais-valia geoestratégica, entrando na órbita da pressentida futura hegemonia norte-americana do Mundo Ocidental¹²², Portugal assegurava, no imediato, o reconhecimento da integridade do seu Ultramar mediante a garantia da devolução de Timor e, a prazo, a segurança da dualidade peninsular em lugar de relevo, face ao isolamento internacional do *franquismo* espanhol. Salazar podia assegurar-se, igualmente, da sobrevivência do regime, logrando obter um reconhecimento internacional dos Aliados, quer pelo papel desempenhado na manutenção da neutralidade peninsular, quer na sua evolução para a “neutralidade colaborante”, não obstante uma e outra resultarem, também obviamente, da evolução da guerra e dos objectivos próprios dos beligerantes.

Deste modo, a neutralidade portuguesa, durante os quase seis anos da II Grande Guerra, cumpridos quando da rendição do Japão, tendo servido inquestionavelmente a causa dos Aliados, serviu e superou os objectivos a que se havia proposto: Manteve o País fora do conflito militar, garantiu a independência numa posição reforçada face à Espanha, alcançou a manutenção da integridade colonial, obteve a sobrevivência do regime e logrou assegurar a sua inserção no sistema de alianças liderado pelos Estados Unidos da América¹²³.

Em conclusão, todo o percurso histórico-diplomático de Portugal assentou genericamente numa tensão entre a terra e o mar. Primeiro a aquisição da terra, através da Reconquista Cristã da Península, partilhada na sua projecção Norte-Sul com Leão e Castela, na constituição da fronteira continental, enquanto se definia a Ocidente pela posse dos estuários do Atlântico, dos rios Minho ao Guadiana, protegida e legitimada pela potência de então, a Santa Sé. Depois, face às tendências hegemónicas de Castela, a afirmação de uma consciência nacional e a resistência nela assente, apoiada numa aliança marítima recente, ainda e apenas suficiente, mas reveladora de um confinamento continental. Daí, a posterior exploração da livre fronteira marítima, a projecção no Mar-Oceano e a compensação do Atlântico face aquele confinamento, que levará aos Descobrimentos e à construção do Império nas suas di-

¹²² Cf. Discurso “Preparação Nacional para o Pós-Guerra”, na sessão de abertura do II Congresso da União Nacional, em 25 de Maio de 1944, em Salazar, Oliveira (1951), *Discursos e Notas Políticas*, IV, Coimbra, Coimbra Editora Lda., p. 59-60.

¹²³ Teixeira, Nuno Severiano *et alia* (2017), *ob. cit.*, p. 499.

versas configurações geopolíticas. Já nesta dimensão pluricontinental, de essencialidade atlântica, mas de projecção ultramarina, a defesa da integridade do Império, alicerçada na reforçada aliança com a principal potência marítima, a Grã-Bretanha, que igualmente permanece como elemento de contenção e dissuasor das ameaças anexionistas de Espanha. Finalmente, a manutenção do seu Império Colonial, como múltipla garantia da independência no quadro peninsular, da autonomia de acção no âmbito da aliança preferencial, de fundamento de relevância estratégica no sistema internacional e do benefício de um contributo não negligenciável para o seu desenvolvimento económico¹²⁴.

Referências Bibliográficas¹²⁵

- ALEXANDRE, Valentim (1991) - Portugal e a Abolição do Tráfico de Escravos (1834-51). *Análise Social*, XXVI (111), 293-333.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima (1982) - A revolução de 9 de Setembro de 1836: a lógica dos acontecimentos. *Análise Social*, XVIII (71), 331-370.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima (2017) - *História e Ideologia. Uma Polémica Novecentista*, Lisboa, Editorial Presença.
- BRANDÃO, Fernando de Castro (2013) - *Cronologia da História Diplomática Portuguesa*, Lisboa, Europress.
- COSTA, João Paulo Oliveira; Rodrigues, Vítor Luís Gaspar (2017) - *Construtores do Império. Da Conquista de Ceuta à Criação do Governo-Geral do Brasil*, Lisboa, A Esfera dos Livros.
- GARCIA, José Manuel (1999) - *Breve História dos Descobrimentos e da Expansão de Portugal*, Lisboa, Editorial Presença.
- MACEDO, Jorge Borges de (2006) - *História Diplomática Portuguesa. Constantes e*

¹²⁴ Cf. Sá, Tiago Moreira de (2015) – *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 37-38.

¹²⁵ Dada a natureza deste capítulo, de enquadramento histórico-diplomático de trabalhos de investigação sobre a Política Externa Portuguesa, foram utilizadas como apoio científico e no essencial, duas importantes obras de referência fundamental. A primeira, foi a *História de Portugal*, coordenada por Rui Ramos e com a colaboração de Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalo Monteiro, uma notável e marcante síntese com contexto internacional, cuja 1ª. Edição data de 2009. A segunda, foi a mais recente *História Militar de Portugal*, coordenada por Nuno Severiano Teixeira e com a colaboração de Francisco Contento Domingues e João Gouveia Monteiro, esta publicada em 2017, igualmente uma excelente e incontornável síntese com pensamento estratégico e enquadramento internacional. Por último, uma nota sobre a utilização da minha tese de doutoramento. O seu conteúdo resultou da investigação científica fundamental, mas como não foi publicada é apenas de conhecimento académico muito restrito. Porém e porque já citada por historiadores de referência, depois de ter sido objecto de exame e competente aprovação científica, quer na Université Catholique de Louvain (1990), quer na Universidade Nova de Lisboa (1992), permito-me agora utilizá-la aqui.

- Linhas de Força. Estudo de Geopolítica*, (2ª ed.), Lisboa, Tribuna.
- MAGALHÃES, José Calvet de (1990) - *Breve História Diplomática de Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- MARQUES, Alfredo Pinheiro (1990) - *Portugal e o Descobrimento do Atlântico. Síntese e cronologia /Portugal and the Discovery of the Atlantic. A summary and a chronology*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- MARQUES, João Pedro (1995) - Resistência ou adesão à «causa da humanidade»? Os setembristas e a supressão do tráfico de escravos (1836-1842). *Análise Social*, XXX (131-132), 375-402.
- MOTTA, Carlos César Lima da Silva (1989a) - Continuidades e Rupturas da Política Externa Portuguesa em Matéria Colonial (1870-1890). *I Reunião Internacional de História de África. Relação Europa-África no 3º Quartel do Séc. XIX. Actas*, Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical, 81-98.
- MOTTA, Carlos César Lima da Silva (1989b) - Portugal em África face à Europa (1875-1916), Louvain-la Neuve, Université Catholique de Louvain, 3 vols., 1470 p.p. (Thèse de Doctorat).
- PEREIRA, Bernardo Futscher (2012) - *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. Alfragide, Publicações Dom Quixote.
- RAMOS, Rui (Coord.); Sousa, Bernardo Vasconcelos; Monteiro, Nuno Gonçalo (2010) - *História de Portugal*, (2ª ed.), Lisboa, A Esfera dos Livros.
- SÁ, Tiago Moreira de (2015) - *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SÁ, Tiago Moreira de (2016) - *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*. Alfragide, Publicações Dom Quixote.
- SALAZAR, Oliveira (1951), *Discursos e Notas Políticas*, IV, Coimbra, Coimbra Editora Lda.
- SANTOS, Manuel Pinto dos (1986) - *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados. 1834-1910*, Lisboa, Assembleia da República.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (1987) - Política externa e política interna no Portugal de 1890: o Ultimatum Inglês. *Análise Social*, XXIII (98), 687-719.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (Coord.); Domingues, Francisco Contente; Monteiro, João Gouveia (2017) - *História Militar de Portugal*, Lisboa, A Esfera dos Livros.

PORTUGAL E A EUROPA NO ESTADO NOVO E NA DEMOCRACIA

Manuel Monteiro

La conscience de la réalité est partie de la réalité elle-même

Raymond Aron

Nota introdutória

Portugal é um Estado que, à semelhança de outros, sempre justificou a sua política externa em função do que considerou ser a melhor defesa dos seus interesses. Ora decidindo essa política mais em função de uma vontade própria, ora sendo condicionado ou até impulsionado nas suas opções pelas circunstâncias, o objectivo de exprimir o que melhor pensava para o interesse nacional nunca deixou de estar presente ao longo da sua história. Com efeito, independentemente daquilo que foi apresentado como tradução concreta desse interesse, os tratados e acordos celebrados, as alianças estabelecidas e as relações mantidas tiveram em mente salvaguardar o que em cada época melhor o sustentava. Não se estranha pois que, ao longo do tempo, a política externa adoptada tenha encontrado a sua fundamentação no permanente superior interesse de Estado. Foi assim no Salazarismo e no Marcelismo e é assim na Democracia, como aliás já o tinha sido nas Monarquias e na Primeira República. Demonstrando uma liberdade plena face a regimes ou formas de governo, esse superior interesse de Estado atravessou séculos e, não obstante ter sofrido alterações quanto ao seu âmbito e

conteúdo, continua a ser proclamado para explicar as mais variadas escolhas dos dirigentes.

Convirá todavia lembrar, que a constante evocação do interesse de Estado para justificar a política externa, nos pode conduzir a juízos de valor nem sempre compatíveis com a realidade dos factos. Ao intuir-se a ideia de que essa política é determinada exclusivamente, ou quase exclusivamente, pela decisão dos governos nacionais, esquecemo-nos muitas vezes quer do interesse dos governantes nessa mensagem, quer da directa influência do que se passa além-fronteiras. Na verdade, para os governantes é sempre mais agradável apresentar qualquer política como a tradução da sua soberana vontade, do que aparentar que ela se deve a uma contingência que não pôde ser evitada ou a um poder superior ao seu. Ora isto tanto vale para as democracias, como para muitas ditaduras. A perspectiva de que estas, em igual grau, estão imunes às vontades externas é algo que tem tanto de vantajoso para os ditadores, como de inapropriado para os analistas. É vantajoso para os ditadores, uma vez que os ajuda na densificação da sua própria imagem e lhes reforça internamente o poder, mas é inapropriado para os analistas, porque ao condicionarem tantas vezes a sua análise sobre a política externa apenas aos pressupostos ideológicos de quem governa o Estado e ao modo como o poder é nele exercido, desviam-se da visão objectiva dos acontecimentos. E ao fazê-lo contribuem para a construção de teses, posteriormente elevadas a teorias, que apontam para a existência de linhas de continuidade ou de ruptura na política externa, tão somente em função dos regimes políticos. Há então a tendência para se considerar que a ruptura se verifica sempre que mudam os regimes, enquanto a continuidade se mantém quando alternam os governos dentro do quadro do mesmo regime político-constitucional.

É assim, com base nesta concepção, que habitualmente se identifica a política externa portuguesa do pós 25 de Abril em relação à Europa, mais concretamente depois de 1976, como uma política de claro rompimento com a que era seguida pelo Estado Novo. Nesta dicotomia do antes e do depois, a política externa nacional teria sofrido uma rotação de trezentos e sessenta graus com a revolução de 1974, sendo a opção pela Europa, com a consequente adesão à CEE, o inquestionável testemunho da mudança. Pretende-se deste modo evidenciar o isolamen-

to a que Portugal estava votado no contexto europeu, isolamento que só teria terminado com o derrubar da ditadura ao afirmar-se a Europa como a prioridade das prioridades, nomeadamente após a aprovação do programa do I Governo constitucional, em 1976.

Quanto a nós esta concepção, na sua ânsia de evidenciar as inegáveis alterações, confunde factos que não deveriam ser confundidos, esquece que as lógicas da economia são por vezes muito mais determinantes do que as lógicas da política na condução externa dos Estados e desvaloriza aspectos que não deveriam ser desvalorizados. Vejamos, mais em concreto, cada uma destas questões:

(i) Quanto à confusão dos factos

- Confunde-se, em primeiro lugar, a Europa com a CEE, não se evidenciando que a sua constituição, em 1957, foi feita apenas por seis Estados europeus e que quando Portugal, em 1976, a ela pediu adesão só mais três países a integravam. A Europa, ou seja a CEE, era então designada de “Europa dos 9”.
- Confunde-se, em segundo lugar, a ideia política de Europa, sem dúvida já subjacente na intenção de muitos dos subscritores do Tratado de Roma, com a ideia de simples cooperação económica que juntava, na época, muitos outros Estados europeus e Estados europeus com democracias parlamentares consolidadas.

(ii) Quanto ao esquecimento das lógicas da economia

- Esquece-se que as condicionantes ideológicas, se preferirmos as condicionantes estritamente políticas, quase nunca são impedimento ao estabelecimento de relações económicas entre Estados, com regimes políticos diametralmente opostos. Não obstante sempre terem existido, são raros os casos em que o isolamento político é acompanhado por igual isolamento económico.
- Esquece-se ainda que o estabelecimento dessas relações económicas, conducente em muitas circunstâncias à criação de organizações internacionais, de que foi claro exemplo a EFTA, é sufragado pela decisão política dos intervenientes. Hoje, como ontem, a política conduzida externamente pelos Estados raramente pede licença aos valores da democracia para fazer comércio.

(iii) Quanto à desvalorização de aspectos, que não devem ser desvalorizados

- Desvaloriza-se, ou tende-se a desvalorizar, a importância do Conselho da Europa, a organização internacional regional intergovernamental que, logo em Maio de 1949, enunciou a defesa do primado dos direitos individuais e proclamou a Liberdade e o Estado de Direito, como valores perenes da democracia.
- E ao desvalorizar-se o Conselho da Europa, dizendo que o isolamento português antes do 25 de Abril de 1974 se devia apenas ao facto de não integrarmos a CEE, contribuímos para uma leitura da política externa do Estado Novo que nem sempre ajuda a compreender o que foi essa política no quadro europeu. Na nossa opinião é em relação ao Conselho da Europa que podemos e devemos falar de isolamento, de isolamento político, não propriamente em relação à CEE, com a qual de resto Portugal viria a estabelecer, ainda durante a ditadura, um acordo de livre comércio.

É pois, em função destes pressupostos, que procuraremos nas próximas páginas ir ao encontro dos tópicos que consideramos mais significativos sobre as relações entre Portugal e a Europa, nos períodos anteriormente descritos, na expectativa de que eles nos ajudem a fundamentar o nosso ponto de partida e a reforçar uma visão nem sempre conforme com aquela que habitualmente é dada, sobre esta parte da política externa portuguesa.

1. O Estado Novo e a Europa Ocidental do após Guerra

Com o fim da guerra, Salazar foi pragmático. Foi aliás o que sempre tinha sido, procurando, na medida do possível, aceitar aquilo de que necessitava e recusar aquilo que considerava oposto aos interesses políticos que lhe convinha preservar. Não houve novidade na sua atitude. Se é verdade que durante o conflito o seu “...*Governo nunca confiou mais num lado que no outro*”¹²⁶, também não deixa de ser elucidativo que os

¹²⁶ Cf. Rui Ramos, (coord.), Bernardo Vasconcelos e Sousa, Nuno Gonçalo Monteiro, *História de Portugal*, 4ª ed., Lisboa, A Esfera dos Livros, 2010, p. 663.

seus discursos tenham querido proteger a relação secular que Portugal mantinha com a Inglaterra. Sem deixar de afirmar uma posição de efectiva neutralidade¹²⁷, defensora da integral defesa dos territórios sob a jurisdição portuguesa e de uma posição ideologicamente equidistante¹²⁸, o próprio Salazar em discurso proferido na Assembleia Nacional, em Outubro de 1939, tornaria no entanto claro que “...*não ficaríamos bem com a nossa consciência se (...) não reafirmássemos naquele grave momento os nossos sentimentos de amizade e toda a nossa fidelidade à aliança inglesa*”¹²⁹. Mas essa amizade e essa fidelidade não foram por si só motivo suficiente para que, em 1943, os Ingleses passassem a utilizar a Base das Lajes, nos Açores. O acordo que conduziria a essa utilização, em muito forçado pela *ameaça* americana de ocupar a referida Base, garantiria a Portugal a futura recuperação do território de Timor-Leste, território que em Fevereiro de 1942 tinha sido ocupado por tropas japonesas. No fundo, se Salazar queria manter-se neutral em relação a cada um dos lados da guerra, tanto quanto as circunstâncias o permitissem, não deixava de estar preocupado com a conservação da soberania nacional nos territórios ultramarinos, pelo que se tornava vital aproximar-se dos anunciados vencedores. Independentemente de amizades, a necessidade era ditada pela realidade pelo que, cerca de dois anos antes do fim da terrível contenda, Portugal caminhava ao encontro dos aliados ocidentais. A Base das Lajes, pela sua importância estratégica, era, como viria a ser durante a Guerra Fria, um trunfo decisivo que Salazar soube aproveitar no jogo em que estava inevitavelmente envolvido. Um jogo que não podia recusar-se a jogar e que claramente interessava aos seus parceiros, mais preocupados com a pragmática obtenção de resultados do que com a natureza política do regime português. E quer para esse

¹²⁷ Sobre o surgimento e a evolução do conceito de «neutralidade», e sobre a relevância para os interesses portugueses da manutenção de igual neutralidade por parte da Espanha, é quanto a nós relevante a análise feita por João Castro Fernandes, no seu trabalho *A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)*, em particular nas pp. 39-52 e pp. 254-263 [disponível em http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2532/1/dri_joao_fernandes_tese.pdf].

¹²⁸ Quanto a nós, independentemente quer da explícita vontade em se manter à margem da Guerra, quer da sua lealdade para com a aliança existente entre Portugal e a Inglaterra, não deixa de ser de assinalar que, de facto, Salazar era ideologicamente equidistante tanto do sistema parlamentarista inglês, quanto do totalitarismo hitleriano. Sem embargo de em dado momento poder ter manifestado agrado, com certos modelos económico-sociais internamente adoptados na Alemanha e, principalmente, na Itália, nem por isso se deixou seduzir pelo sistema político aí implantado.

¹²⁹ Cf. Oliveira Salazar, *Diário das Sessões*, nº 47, de 10 de Outubro de 1939, p. 452.

jogo, quer para os resultados que dele se esperavam, a geopolítica falava mais alto do que os princípios ou as características do governo de Portugal. O que estava em causa, fosse para o desfecho da guerra ou fosse para a preparação do que se lhe seguiria, era bem mais importante do que considerações valorativas sobre democracia ou ditadura. E essa importância, potenciada por Salazar, ia ao encontro dos interesses ingleses e norte-americanos.

É neste contexto que surge o pós-guerra para os governantes portugueses. A neutralidade inicialmente proclamada e formalmente mantida até final, já tinha, na prática, sido ultrapassada desde o dia 8 de Outubro de 1943, dia da chegada dos ingleses a Angra do Heroísmo. Significa isto que, mesmo sem saltos de alegria ou sinais de confiança face à Europa que se iria redesenhar, Salazar percebeu que os passos dados ao lado dos aliados não poderiam pura e simplesmente ser interrompidos. Acresce que a necessidade também tinha passado a falar mais alto e que a possibilidade entretanto aberta pelos americanos, em 1947, para ajudar na reconstrução da Europa, não podia ser ignorada por Portugal. Poderia essa ajuda ser o prenúncio, como de facto foi, de um novo mapa político europeu, poderia ela indiciar, como indicou, uma Europa onde as organizações internacionais passavam a assumir um papel de relevo, mas nenhuma dessas situações, por muito que desagradassem a Salazar, impediriam que o realismo se manifestasse. E é pois em nome desse necessário realismo, que o governo português não só acolhe o Plano Marshall, plano que seria posteriormente oficializado através do “Foreign Assistance Act of 1948”, também designado “Economic Cooperation Act of 1948”, como se torna membro fundador da OECE (Organização Europeia de Cooperação Económica) e da UEP (União Europeia de Pagamentos), organizações a quem caberia concretizar e facilitar os objectivos traçados pelo referido Plano¹³⁰.

Esta posição vinha afinal demonstrar que, se é verdade que “*os líderes, e o tipo de liderança que exercem, moldam o modo como é feita a política externa e o consequente comportamento dos Estados na política internacional*”¹³¹, não deixa de ser relevante que “*...quando são confron-*

¹³⁰ Sobre esta matéria cf. Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa, 1947-1986*, Lisboa, ICS, 2007, em particular pp. 45-46.

¹³¹ Cf. Maria Raquel Freire, Luis da Vinha, «Política Externa: Modelos, Actores e Dinâmicas», in Maria Raquel

tados com duas ou mais alternativas, escolherão a que lhes parece conter o desenrolar preferido"¹³². E a alternativa escolhida, a de ser membro da OECE, em 1948, apesar de motivada por "...*uma necessidade económica, era também uma demonstração prática do estatuto de Portugal como país ocidental, parte de um grupo aliado na protecção contra a ameaça soviética*"¹³³. Um estatuto que seria reforçado, um ano depois, quando o Estado português integra o núcleo fundador da NATO colocando-se ao lado de outros onze Estados, nove dos quais também europeus. Mesmo que se considere ter sido "*menos por convicção do que por necessidade...*"¹³⁴ que o governo de Salazar assinou o Tratado instituidor da NATO, não deixa de se realçar ter sido "... *pacífico desde o início destas negociações que Portugal – mas não a Espanha – seria convidado a aderir*"¹³⁵. Era uma diferença de tratamento não negligenciável e que se, por um lado, contribuía para reforçar a posição portuguesa face à Espanha, testemunhava, por outro, que os americanos estavam mais preocupados na manutenção de "... *uma lógica pragmática de mal menor, de razão de Estado anticomunista...*"¹³⁶, do que em discussões de outra natureza.

Com um regime autoritário e com uma situação além Metrópole que destoava das intenções dos principais vencedores da Guerra, Portugal figurava, ainda assim, como membro fundador de duas importantes organizações internacionais de cooperação. Uma no âmbito económico, a outra no âmbito da defesa. Para Salazar e para o seu governo, a conjuntura não se apresentava desfavorável e isso mesmo viria a ser sublinhado, oito anos depois, em 1957, pela Rainha Isabel II, na sua primeira visita a terras lusitanas. De acordo com a soberana britânica, o facto de Portugal e do Reino Unido estarem "... *lado a lado nas duas organizações básicas do Mundo Ocidental – a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Organização para a Cooperação Económica Europeia*"¹³⁷, merecia ser destacado.

Freire, (coord.), *Política Externa – As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 30.

¹³² *Idem, ibidem*, pp. 30-31.

¹³³ Cf. Filipe Ribeiro Meneses, *Salazar*, 2ª ed., Lisboa, D. Quixote, 2010, p. 377.

¹³⁴ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)/(NATO)», in Fernando Rosas, J.M. Brandão de Brito, (dir.), *Dicionário de História do ESTADO NOVO*, v. II, Venda Nova, Bertrand Editores, 1996, p. 705.

¹³⁵ Cf. Bernardo Futscher Pereira, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*, Lisboa, D. Quixote, 2012, p. 501.

¹³⁶ Cf. Jaime Nogueira Pinto, *Ideologia e Razão de Estado*, Porto, Civilização Editora, 2013, p. 820.

¹³⁷ Cf. Rainha Isabel II, de Inglaterra, «discurso no banquete no Palácio da Ajuda, no dia 18 de Fevereiro de

Afinal, democracias e ditadura poderiam não se abraçar, mas davam as mãos naquilo que consideravam mais útil na defesa dos interesses de cada um dos seus Estados, mesmo que esses interesses se revelassem contrários a princípios, a idealismos ou até a determinadas concepções sobre o que é, ou deve ser, uma actuação política moral capaz de respeitar todas as liberdades dos cidadãos. Confirmava-se uma vez mais que, em múltiplos domínios, neles se destacando sem nenhuma dúvida o da política externa, “a política do Estado é amoral e baseia-se no jogo de interesses (mutuamente exclusivos) ...”¹³⁸. Um jogo de interesses que não conhecendo fronteiras, também está imune a todo o tipo de barreiras ideológicas, pelo que importará perceber que a identificação da política externa de um Estado não prescinde de critérios próprios, critérios nem sempre sujeitos aos tradicionais padrões de avaliação a que submetemos os regimes políticos e as bases doutrinárias ou ideológicas que os sustentam. Entender a política externa, como uma política em que as ideologias e as divulgadas intenções dos governantes superam as realidades é um exercício pouco consentâneo com a percepção dos acontecimentos. E sendo-o é também um exercício que, ao desvalorizar a imensa maleabilidade dos Estados nas suas relações com outros Estados, nos conduz a ignorar que a política até pode isolá-los, mas que a segurança e a economia não deixam de continuamente os juntar. Constatação que se aplica às democracias, mesmo que não o assumam, mas que igualmente se aplica a muitas ditaduras, entre as quais a do Estado Novo português, mesmo que não o reconheçam. Afinal, entre a afirmação de Bismark, segundo a qual a política é a doutrina do possível, e aquela que mais tarde seria feita por Galbraith, quando disse que a política era a arte de escolher entre o desagradável e o desastroso, talvez não exista uma grande distância quando conversamos sobre política externa.

1957», in *Diário da Manhã* – número especial comemorativo da visita de S. M. a Rainha Isabel II de Inglaterra, Lisboa, 23 de Fevereiro de 1957.

¹³⁸ Cf. Luis Lobo-Fernandes, «De Tucídides a Guicciardini – Factores perenes do Realismo em Relações Internacionais e a Ascensão dos Novos Colossos Asiáticos», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 16, Dezembro/2015, p. 14 [disponível em www.ipri.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/69-relacoes-internacionais-n-16 (consultado em 20 de Outubro de 2017)].

1.1. Entre a “Europa económica” e a “Europa política”: a opção salazarista

Mas se a entrada na OECE e na NATO podem ser considerados momentos de glória para Salazar, quer a formação de organizações de carácter eminentemente político no âmbito da Europa, quer a discussão sobre uma possível Federação europeia, já não iam ao encontro daquilo que os responsáveis pelo regime português consideravam compatível com a ideia que tinham do interesse nacional. E isso seria visível quer em relação ao Conselho da Europa, constituído como assinalámos a 5 de Maio de 1949, quer em relação à Declaração de Robert Schuman, feita a 9 de Maio de 1950.

No primeiro caso, o Conselho da Europa, o regime português posicionava-se nos antípodas do que o seu tratado constitutivo definia. Democracia parlamentar e liberdade individual com tudo o que lhe estava associado, nomeadamente a liberdade de expressão, eram princípios que contendiam com a natureza do Estado Novo e que, como tal, não podiam por ele ser aceites. Não é assim de estranhar que Portugal, que apesar de não ter sido convidado para a criação do Conselho da Europa recebeu algumas tentativas de aproximação por parte da sua Assembleia Consultiva, se tenha claramente posicionado à margem desta organização. Mesmo sendo as suas características de natureza intergovernamental, os governantes portugueses nunca se manifestaram disponíveis para irem ao encontro do Conselho da Europa evocando para isso razões de natureza formal quanto ao seu modelo concreto de funcionamento, tão somente para não terem de expor os verdadeiros motivos da sua posição¹³⁹. Portugal poderia não ter sido completamente marginalizado da iniciativa, mas isolou-se a si próprio para não beliscar os princípios norteadores do seu regime. E com esta atitude em relação ao Conselho da Europa, “a principal organização de um espaço político europeu não-comunista”¹⁴⁰, colocou-se à margem dos valores políticos democráticos que dez Estados europeus tinham, em Londres, estabelecido como valores cimeiros.

¹³⁹ Sobre esta matéria cf. José Pedro Cantinho Pereira, *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros-Instituto Diplomático, 2006, em particular pp. 386-391.

¹⁴⁰ Cf. Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa, Separata do «Boletim» da Sociedade de Geografia de Lisboa, 1974, p. 195.

No segundo caso, a Declaração de Robert Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros da França, através da qual se propôs à Alemanha a criação de uma comunidade que conjuntamente controlasse a produção do carvão e do aço dos dois países, Portugal percebeu que se estava a abrir uma estrada para uma viagem¹⁴¹ de sentido distinto daquele que a OEECE se propunha fazer e para a qual tinha sido constituída. O desenho que começava a ser feito não era agradável para os gostos salazaristas. Com efeito, essa viagem traduzindo um passo em frente face à simples cooperação económica e surgindo muito ao gosto dos desejos mais ou menos manifestados do outro lado do atlântico, não ia ao encontro do pensamento português dominante. E Salazar, para quem cooperação económica não pressupunha integração, federação ou organizações de carácter supranacional, em suma de alteração do seu conceito de soberania, fê-lo saber. E fê-lo saber através de uma missiva classificada de confidencial¹⁴², que enviou aos representantes portugueses no estrangeiro, a 6 de Março de 1953, e na qual explicava a posição do governo português¹⁴³, no fundo, a sua posição. Cooperar não poderia implicar transferência ou até partilha de poder, porque isso colocaria em causa a sua concepção de Estado nacional.

Sucedde porém, que a organização para controlar a produção do carvão e do aço se constituiu dando assim lugar, em Abril de 1951, à CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), pelo que, sem surpresa, Portugal viu os mesmos seis países europeus que a tinham criado avançarem, em Março de 1957 (curiosamente um mês depois da visita de Isabel II, ao nosso país), com a Comunidade Económica Europeia. Era uma organização, que ia muito para lá daquilo que Salazar e os seus apoiantes consideravam aceitável. É verdade que a sua configuração era ainda essencialmente económica¹⁴⁴, como de resto o próprio nome

¹⁴¹ Sobre os passos dados rumo à criação da União Europeia após a conhecida Declaração Schuman, que deu origem à CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, cf. João Pedro Dias, «Principal Cronologia Comunitária», in *Revista de Estudos Aveirenses*, nº 2, Abril 1994, pp. 129-164.

¹⁴² Actualmente disponível no Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros e cujo teor pode igualmente ser consultado, in http://www.eurohspot.eu/site/index.php?option=com_content&task=view&id=360&temid=75.

¹⁴³ Para uma compreensão das linhas essenciais da posição expressa por Oliveira Salazar, cf. Paulo Otero, «A dimensão histórico-cultural da União Europeia», in Marcelo Rebelo de Sousa, Eduardo Vera Cruz, (coords.), *Liber Amicorum, Fausto de Quadros*, v. II, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 573-574, e Franco Nogueira, *Salazar*, v. IV, 3ª ed., Porto, Livraria Civilização Editora, 1986, pp. 281-283.

¹⁴⁴ Franco Nogueira falou a este respeito, na "...divisão da Europa em dois blocos económicos". Cf. Franco

indicava, mas a intenção da sua futura evolução para uma configuração mais marcadamente política e o facto de ficar estabelecida uma pauta aduaneira comum, não seduziam os governantes portugueses. Se por um lado isso afectava a ideia de soberania nacional então preconizada, por outro – questão não menos importante – as regras estabelecidas para as trocas comerciais, não protegiam os interesses portugueses em relação aos territórios ultramarinos. São aliás elucidativas a este propósito as palavras de Marcello Caetano, ao esclarecer que “*nas hipóteses consideradas não figurou nunca a nossa integração no Mercado Comum. Os homens esclarecidos e conscientes que zelavam os interesses de Portugal não admitiam a ideia de adotar nessa altura, sem preparação, no País, a mesma pauta aduaneira dos países mais industrializados da Europa...*”¹⁴⁵.

No entanto, esta “Europa” não esgotava toda a Europa¹⁴⁶ e Portugal soube disso tirar partido beneficiando desde logo do facto de vários serem os Estados, nomeadamente o Reino Unido, para quem o Mercado Comum, por uma ou outra razão, não despertava na época interesse. Foi uma circunstância aproveitada por Salazar que, não obstante ter sempre demonstrado “...*cepticismo e, frequentemente, hostilidade em relação ao processo de construção europeia*”¹⁴⁷, conseguiu estabelecer alianças dentro da própria Europa, alianças que apesar de só abrangerem a cooperação económica foram possíveis pela conjugação da vontade política dos Estados, que não se reviam no projecto da CEE. E é precisamente em nome dessa vontade política, que se funda uma outra organização internacional europeia, a EFTA, em 1960¹⁴⁸, culminando um processo negocial proposto pelo Reino Unido, em 1956¹⁴⁹. Uma organização da qual Portugal foi membro fundador¹⁵⁰, apesar da oposição de alguns

Nogueira, *Salazar*, v. V, Porto, Livraria Civilização Editora, 1988, p. 105.

¹⁴⁵ Cf. Marcello Caetano, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1985, p. 490.

¹⁴⁶ Como oportunamente salienta João Pedro Simões, “*pretendendo-se tomar o todo pela parte*”, somos conduzidos a “*confundir a Europa do mercado com a Europa no seu todo*”. Cf. João Pedro Simões Dias, *A Cooperação Europeia e Portugal, 1945-1986*, Lisboa, SPB Editores, 1999, p. 682.

¹⁴⁷ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Entre a África e a Europa: A política Externa Portuguesa, 1890-2000», in António Costa Pinto, (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, D. Quixote, 2005, p. 111.

¹⁴⁸ Ano em que Portugal também adere ao Banco Mundial e ao FMI.

¹⁴⁹ Sobre o papel desenvolvido pelo Reino Unido no processo de criação da EFTA, cf. Elsa Alípio Santos, *Salazar e a Europa – História da adesão à EFTA (1956-1960)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2006, em particular pp. 27-35.

¹⁵⁰ A aprovação da Convenção de Estocolmo que instituiu a EFTA seria submetida pelo deputado Alberto Araújo, à Assembleia Nacional a 23 de Abril de 1960. A sua proposta de Resolução seria, sem qualquer surpresa, aprovada para posterior ratificação. Cf. *Diário das Sessões*, nº 170, de 23 de Abril de 1960, pp.

membros do governo que preferiam a ligação ao Mercado Comum¹⁵¹. Venceria a posição sustentada por Salazar defendendo “*que o enquadramento de Portugal se assemelha ao da Grã-Bretanha*”¹⁵². E, deste modo, a constituição de uma Zona de Livre Comércio tornava-se “...*muito mais atraente para o Governo português do que a CEE*”¹⁵³. Efectivamente a EFTA “*fazia muito menos exigências políticas e era mais fácil de conciliar com as demais obrigações de Portugal, nomeadamente a sua dimensão colonial, já que não tinha pautas aduaneiras externas*”¹⁵⁴. O próprio Salazar o sublinharia ao dizer, a 20 de Maio de 1960, que “*há quem julgue mais fácil garantir a unidade moral pela unidade política e esta pela unidade económica. Há quem não pense indispensável – e nalguns casos não seria possível – sacrificar a independência política para se chegar a uma plataforma de entendimento económico, e entre estes estamos nós*”¹⁵⁵. O governo português, ou pelo menos a sua maioria, tinha consciência que “*a EFTA não contemplava as ajudas técnicas e financeiras da CEE...*”¹⁵⁶, mas sabia em contrapartida que ela dava “*...a Portugal condições ideais para explorar as vantagens do comércio livre sem as suas desvantagens*”¹⁵⁷. E sabia ainda, que a entrada na EFTA garantia “*...uma forma de integração na Europa pela via económica e de forma estritamente intergovernamental, afastando qualquer solução supranacional*”¹⁵⁸, permitindo ainda salvaguardar a posição africana portuguesa¹⁵⁹.

Uma vez mais, mesmo não sendo apologista da lógica subjacente à existência de organizações internacionais, Salazar evidenciava que “*...ao lutar pela entrada de Portugal na EFTA, (...) não era imune à lógica*

734 e 744.

¹⁵¹ De acordo com Franco Nogueira, o Conselho de Ministros presidido por Salazar apresentava-se dividido. Existia “*uma corrente europeia*” e “*uma corrente ultramarinista*”. A primeira defendia o pedido de adesão à CEE, como forma de “*participação na riqueza de uma Europa altamente desenvolvida*”; a segunda, considerava que Portugal devia alinhar com os países da futura EFTA, porque “*é entre estes que se apresentam mais largas possibilidades de expandir mercados consumidores*” e porque isso não colocaria em causa “*a posição histórica de Portugal*”, em relação ao Ultramar. Cf. Franco Nogueira, *Salazar*, v. V, cit, pp. 105-106.

¹⁵² *Idem, ibidem*, p. 106.

¹⁵³ Cf. Filipe Ribeiro Meneses, *Salazar...* cit, p. 382.

¹⁵⁴ *Idem, ibidem*.

¹⁵⁵ Cf. Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, VI – 1959-1966, Coimbra, Coimbra Editora, 1967, p. 79.

¹⁵⁶ Cf. Rui Ramos, (coord.), Bernardo Vasconcelos e Sousa, Nuno Gonçalo Monteiro, *História de Portugal...* cit, p. 687.

¹⁵⁷ *Idem, ibidem*.

¹⁵⁸ Cf. Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, p. 52.

¹⁵⁹ Cf. neste sentido Elsa Alípio Santos, *Salazar e a Europa – História da adesão à EFTA...* cit, p. 100.

fria dos interesses"¹⁶⁰. E esses interesses passavam, continuavam a passar, por contrariar o isolamento económico do país no palco europeu. Isso mesmo seria reconhecido e afirmado na Assembleia Nacional, pelo Deputado Franco Falcão, quando disse que "*o isolamento seria a liquidação de toda a nossa vida económica e representaria grave problema às ânsias de progresso que absorvem o pensamento de todos os portugueses e constituem preocupação dominante do Governo da Nação*"¹⁶¹. E assim, como refere Adriano Moreira, "*...Portugal passou pela experiência da EFTA, que lhe pareceu compatível com a manutenção do império e com o desejado eventual regresso à balança de poderes tradicional...*"¹⁶². Uma experiência que seria considerada "*...um sucesso durante todo o período que se prolongou desde 1960 até 1973. Ela foi um dos poderosos factores de rápido progresso e modernização da economia portuguesa durante esse período*"¹⁶³. Com efeito, "*em virtude da adesão à EFTA, o crescimento económico português disparou entre 1960 e 1973, vindo a ser o período de maior crescimento do produto e do rendimento por habitante da história do país*"¹⁶⁴.

1.2. O início do caminho terrestre rumo à CEE

Contudo, apesar das divergências ou das desconfianças, das opiniões ou das posições anteriormente manifestadas em relação ao Mercado Comum, Portugal decide pedir, em Agosto de 1961, o estatuto de associação com a CEE formalizando esse mesmo pedido, em Junho de 1962, ao abrigo do art. 238º do Tratado de Roma. E para reforçar a sua intenção o governo português acredita, também em Junho de 1962, Calvet de Magalhães¹⁶⁵, futuro embaixador honorífico, como representante jun-

¹⁶⁰ Cf. Filipe Ribeiro Meneses, *Salazar...* cit, p. 383.

¹⁶¹ Cf. Franco Falcão, *Diário das Sessões*, nº 176, de 30 de Abril de 1960, p. 852.

¹⁶² Cf. Adriano Moreira, *Estudos da Conjuntura Internacional*, Lisboa, D. Quixote, 1999, p. 484.

¹⁶³ Cf. José da Silva Lopes, «Associação Europeia de Comércio Livre (AECL/EFTA)», in Fernando Rosas, J.M. Brandão de Brito, (dir.), *Dicionário de História do ESTADO NOVO*, v. I, Venda Nova, Bertrand Editores, 1996, p. 75.

¹⁶⁴ Cf. Elsa Alípio Santos, *Salazar e a Europa – História da adesão à EFTA...* cit, p. 94.

¹⁶⁵ Sobre o papel e a acção do Embaixador Calvet de Magalhães, no processo de aproximação de Portugal à CEE durante o Estado Novo, cf. Maria Fernanda Rollo, «José Calvet de Magalhães e a Construção Europeia», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 8, Dezembro/2005, em particular pp. 124-127 [disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r8/RI08_07MFRollo.pdf (consultado em 21 de Outubro de 2017)].

to da Comunidade Económica Europeia e da EURATOM (Comunidade Europeia da Energia Atómica). Não era um pedido de adesão, tal como tinha sido, entretanto, formulado pelo Reino Unido, em Agosto de 1961, mas era uma atitude que, pelo menos no plano formal, configurava uma mudança na política externa portuguesa, em relação ao que significava a CEE. Uma mudança que, no entendimento de Medeiros Ferreira, não pode deixar de ser vista apenas em função do procedimento, nesta matéria, do Reino Unido. Segundo o seu pensamento, "...as atitudes europeias do Estado Novo, no início da década de 60, estiveram intimamente ligadas às opções inglesas"¹⁶⁶, uma vez que "desde a entrada de Portugal na EFTA (...), ao primeiro pedido de negociações com a CEE (...), o Estado português pautou o seu comportamento tendo em conta os parâmetros de actuação do seu maior parceiro comercial da altura"¹⁶⁷. Dito de outro modo, só o contexto determinava a nova posição portuguesa, o que confirmaria a tese segundo a qual "a posição de Portugal perante a construção europeia é, (...), uma posição de afastamento"¹⁶⁸, pelo que "...quando participa, fá-lo não pelo ideal político da construção da Europa, (...), mas pelo interesse pragmático da conjuntura"¹⁶⁹. Era verdade, mas esta verdade alicerçada na noção de que a política externa do Estado se determina exclusivamente, ou essencialmente, pelo idealismo, não só esbarra muitas vezes na parede da realidade, como desvaloriza o facto das conjunturas nunca serem alheias à definição dessa política. Trata-se afinal de perceber, que para melhor compreendermos essa política devemos "conhecer (...), a conjuntura a que tem de responder, os objectivos que se propõe alcançar"¹⁷⁰. E, neste caso, a conjuntura indicava que não havia "...outra alternativa em termos de política europeia senão seguir o exemplo dos britânicos"¹⁷¹ e os objectivos passavam pelo "...altar da necessidade maior de garantir o desenvolvimento económico..."¹⁷².

¹⁶⁶ Cf. José Medeiros Ferreira, *Cinco Regimes na Política Internacional*, Queluz de Baixo, Editorial Presença, 2006, p. 95.

¹⁶⁷ *Idem, ibidem*.

¹⁶⁸ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Entre a África e a Europa: A política Externa Portuguesa...cit, p. 111.

¹⁶⁹ *Idem, ibidem*.

¹⁷⁰ Cf. José Francisco Pavia, Manuel Monteiro, *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2013, p. 18.

¹⁷¹ Cf. Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia...*cit, pp. 129-130.

¹⁷² *Idem, ibidem*, p.130.

Esta postura, alicerçada na ideia da utilidade dos meios para se alcançarem os fins, fundamentava-se na tese de que “os grandes acontecimentos repetem-se; podem variar os métodos e as subtilezas; tanto podem usar-se meios militares como a penetração económica ou a infiltração cultural; mas os objectivos não se modificam”¹⁷³. E estes determinavam uma “presença, por razões de pragmatismo, na Europa económica” e uma “recusa, por opção estratégica, de qualquer fórmula de Europa política”¹⁷⁴, uma característica marcante, como evidencia Severiano Teixeira, do Estado Novo. Isto mesmo tinha sido afirmado por Marcello Caetano quando, durante o Congresso Europeu de Enfermagem, realizado em Lisboa, em Agosto de 1964, disse que “seria estulto pensar que pudéssemos construir, ao menos por ora, algum edifício político duradouro com desprezo das comunidades que vinculam, caracterizam e amparam os homens. Essas comunidades são agora os Estados soberanos”¹⁷⁵, atendendo a que “...a Europa não é uma nação, mas um equilíbrio. (...). Equilíbrio entre as soberanias dos diversos Estados...”¹⁷⁶. Afastada então a ideia de “Europa política” restava, também por clara opção nacional, a “Europa económica”, mas esta continuaria para Portugal a chamar-se EFTA e não CEE, já que a pretensão portuguesa de se associar ao Mercado Comum não tinha obtido êxito. É que “ao contrário de outros membros da EFTA que foram convidados a expor as suas pretensões, Portugal apenas recebeu uma confirmação formal do seu pedido. A reacção fria da Comissão (...) deveu-se à recente eclosão da guerra nas colónias e não ao carácter não democrático do regime português”¹⁷⁷, ainda que este último aspecto tivesse posteriormente merecido reparo reprovador, da assembleia parlamentar da Comunidade.

Ter-se-ia assim de esperar pelo início da década de 70, já com Marcello Caetano à frente do governo, para que de novo a aproximação à CEE se processasse. Nesse tempo, e como refere Jaime Nogueira Pinto, “a «questão europeia» animou os círculos políticos e da opinião lisboeta, nessa Primavera de 1970; era-se activa e apaixonadamente anti e

¹⁷³ Cf. Franco Nogueira, *As Crises e os Homens*, Lisboa, Ática, 1971, p. 535.

¹⁷⁴ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «O 25 de abril e a política Externa Portuguesa», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 1, Março/2004, p. 8 [disponível em www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r1/RI01_Art02_NST.pdf (consultado em 21 de Outubro de 2017)].

¹⁷⁵ Cf. Marcello Caetano, *Ensaios Pouco Políticos*, Lisboa, Editorial Verbo, sd., p. 68.

¹⁷⁶ *Idem*, *ibidem* p. 73.

¹⁷⁷ Cf. Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia...* cit, p. 139.

pró-europeu..."¹⁷⁸. No primeiro grupo, "...posicionavam-se os integracionistas ou ultramarinistas que, sustentando uma metafísica do império, defendiam a essência imperial do Estado português e pluricontinental"¹⁷⁹, enquanto no segundo, se colocavam "...os autonomistas ou europeístas que apostavam na revisão descentralizante do modelo autárquico imperial e na reorientação europeia das políticas portuguesas"¹⁸⁰. A divisão não era inédita e recordava o que já tinha aliás sucedido no momento da adesão à EFTA, quando também aí, de acordo com Franco Nogueira, se tinha manifestado "uma corrente europeia" e "uma corrente ultramarinista"¹⁸¹. Mas, tal como então tinha vencido a corrente pragmática defendida por Salazar, também agora os governantes portugueses compreenderam que a análise só poderia "...ser utilmente empreendida se se situar no domínio dos factos e não das hipóteses, ou seja tendo em atenção toda a gama de limitações – exteriores à vontade do país – e que condicionaram a sua possibilidade e liberdade de decisão"¹⁸². Estava, segundo alguns, há muito ultrapassada a fase "isolacionista-nacionalista" (1945-1959) e encontrávamo-nos agora na fase "ambiguous opening-up characterized by some economic liberalization" (1960-1973)¹⁸³, não obstante se terem levantado vozes para dizer que "temos, (...), de ser pragmáticos. (...) negociemos com a Europa; mas procuremos fazê-lo numa posição de independência, sem mostrar deslumbramentos infundados e que nos enfraqueçam por antecipação"¹⁸⁴.

Ora essas negociações, cuja abertura formal se deu a 24 de Novembro de 1970, conduziram a que Portugal, no dia 22 de Julho de 1972, celebrasse um Acordo de livre comércio com a CEE. Como foi referido à época, era um acordo que não traduzia "...um facto novo na evolução da política externa portuguesa; muito pelo contrário..."¹⁸⁵, estava "...na linha de cooperação que, (...), o nosso país tem vindo a manter com

¹⁷⁸ Cf. Jaime Nogueira Pinto, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*, 2ª ed., Linda-a-Velha, Difel, 1995, p. 235.

¹⁷⁹ Cf. Pedro Mendes, «A Questão Europeia no Marcelismo: o debate geracional», in *População e Sociedade*, nº 21, Porto, CEPESE/Edições Afrontamento, 2013, p. 111.

¹⁸⁰ *Idem, ibidem*, p. 112.

¹⁸¹ Cf. Franco Nogueira, *Salazar...* cit, pp. 105-106.

¹⁸² Cf. Alberto Pinheiro Xavier, *Portugal e a integração económica europeia*, Coimbra, Almedina, 1970, p. 107.

¹⁸³ Cf. Pedro Miguel Raposo de Medeiros Carvalho, *Portugal – Past and Present Foreign Direct Investments: Japan's Trade and FDI with Portugal, 1945-1999*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2006, pp. 49-51.

¹⁸⁴ Cf. Franco Nogueira, *Diário das Sessões*, nº 30, de 8 de Abril de 1970, p. 572.

¹⁸⁵ Cf. Carlos Roma Fernandes, Pedro Álvares, *Portugal e o Mercado Comum*, Moraes Editores, 1972, p. 89.

*os países da Europa Ocidental no período do após guerra*¹⁸⁶. Alicerçava-se assim a ideia de que “...o trajecto português nunca foi divergente do trajecto europeu...”¹⁸⁷, independentemente das formas específicas como esse trajecto foi sendo feito.

Mas significaria esta situação, uma postura inovadora do governo português face à CEE, a sua aceitação, ainda que velada, da “Europa política”, que ela já prefiguraria? Ou era mais do mesmo? Medeiros Ferreira não tinha dúvidas, considerando que a posição do Estado português apenas “...foi ditada pela entrada do Reino Unido no Mercado Comum e pela necessidade de harmonizar a posição portuguesa com a dos restantes países da EFTA que, por motivos vários, não aderiram então às Comunidades Europeias”¹⁸⁸. A conjuntura, nada mais do que a conjuntura, tinha de novo ditado o comportamento dos governantes nacionais, ainda que os “ventos europeus” soprassem com mais força no seio do regime. Compreendendo este entendimento, não podemos todavia deixar de assinalar que o acordo celebrado procurando responder às contingências do presente imediato, abria as portas para o futuro. Como oportunamente salienta Moreira de Sá, “o acordo comercial Portugal-CEE, (...), foi particularmente relevante, criando mesmo uma hipótese de alteração da política externa portuguesa, pois a inclusão da “cláusula evolutiva” abria até a porta a uma possível adesão à Europa da integração supranacional em caso de democratização e descolonização”¹⁸⁹. E de facto assim era! Ao preceituar que as partes se declaravam “... dispostas a examinar, em função de qualquer elemento de apreciação e nomeadamente da evolução da Comunidade, a possibilidade de desenvolverem e aprofundarem as suas relações quando, no interesse das respectivas economias, for julgado útil alargá-las a domínios não abrangidos pelo presente Acordo”¹⁹⁰, o acordo permitia pensar num caminho diferente daquele que até aí fora trilhado. Era muito, era pouco? Era aquilo que a CEE entendeu por conveniente e o governo português aceitou como realisticamente importante e possível! E tudo isso tinha sido alcançado pela negociação feita

¹⁸⁶ *Idem, ibidem.*

¹⁸⁷ Cf. Adriano Moreira, «A Integração de Portugal na Europa», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, (coord.), *Portugal – Europa, 25 anos de Adesão*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 91.

¹⁸⁸ Cf. José Medeiros Ferreira, «Introdução», in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 27.

¹⁸⁹ Cf. Tiago Moreira de Sá, *Política Externa*...cit, p. 53.

¹⁹⁰ Cf. *Diário do Governo*, nº 290, suplemento, de 15 de Dezembro de 1972.

entre a “Europa política” democrática e a ditadura. Uma ditadura e várias democracias cujo pragmatismo na condução das suas políticas externas, não esteve dependente da identidade política e doutrinária que amplamente distinguiu os respectivos regimes e que, em nome desse pragmatismo, não se sentiram impedidos de dar os passos que consideraram úteis à prossecução dos seus objectivos. E seria em nome dos objectivos identificados com a definição existente de interesse nacional, que Portugal chegaria a 25 de Abril de 1974 como membro fundador da OCDE (antiga OECE)¹⁹¹, da NATO e da EFTA, possuindo ainda um acordo de livre comércio com a CEE. É verdade que as duas primeiras organizações não tinham apenas âmbito europeu, mas não deixa igualmente de ser verdade que o seu principal motivo de constituição foi a reconstrução e a defesa europeias. Fins a que, desde as primeiras horas, Portugal se associou num clima de “*européismo pragmático*”¹⁹², determinado no pós-guerra “...*pela ameaça imediata do avanço soviético em direcção ao Atlântico*”¹⁹³.

Falar pois da relação entre Portugal e a Europa durante o Estado Novo, particularmente a seguir à II Guerra Mundial, não pode deixar de implicar a adesão a uma análise pragmática e realista que, sem escamotear os princípios lembrados pelos dirigentes políticos, não desvirtue os objectivos e os interesses permanentemente presentes e evocados. Só desse modo conseguiremos compreender a importância de uma ligação que, podendo ter variado na intensidade e no tipo de compromisso, nunca deixou de ser relevante para Portugal.

2. A Democracia e a Europa: ruptura ou continuidade na política externa?

Ao derrubar a ditadura, a revolução de 25 de Abril de 1974 “...*deu por esgotado o projecto imperial secular*”¹⁹⁴ e “...*determinou uma redefi-*

¹⁹¹ A OECE foi substituída, a 14 de Dezembro de 1960, pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico).

¹⁹² Cf. Adriano Moreira, *A Europa em Formação...*cit, p. 139.

¹⁹³ *Idem, ibidem.*

¹⁹⁴ Cf. Adriano Moreira, «O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo», in AAVV, *Visões de Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Sociedade de Geografia e Instituto Diplomático dos Negócios Estrangeiros, 2005, p. 13.

*nição profunda da política externa portuguesa*¹⁹⁵. Portugal deixaria assim de ser o Estado colonial que ao longo de quinhentos anos tinha sobrevivido a revoluções, a golpes, ou a simples mudanças de governo. Desde monárquicos absolutistas ou liberais, a republicanos democratas ou defensores da ditadura, todos se mantiveram alinhados na defesa da presença portuguesa além-mar. Mesmo sem grandes recuos no tempo bastará lembrar que foi em nome dessa presença que se travaram batalhas em Moçambique, nos finais do séc. XIX, que Portugal se envolveu na I Guerra Mundial, já com os republicanos no poder, e que entre 1961 e 1974, na vigência do regime autoritário, se combateu contra os movimentos independentistas, primeiro em Angola e depois na Guiné e em Moçambique. Da revolução liberal de 1820 à revolução ou golpe militar de 1926, passando pela revolução republicana de 1910, nenhuma mudança se registou face à ideia que tinha tido início no século XV. Três regimes e a mesma linha de continuidade na política ultramarina. O Estado colonial derrubado no dia 25 de Abril de 1974 era, neste particular aspecto, o mesmo Estado colonial da Monarquia absolutista e liberal, tal como tinha sido da 1ª República. Se é pois verdade que a política externa do Estado Novo foi claramente marcada pela *"afirmação da vocação atlântica de Portugal e o alheamento português a questões centro-europeias"*¹⁹⁶, não podemos ignorar que isso quase sempre correspondeu às grandes linhas orientadoras que entre nós foram seguidas até 1974. Linhas, é certo, que poderiam ter sido interrompidas após a II Guerra Mundial, seguindo aliás o exemplo de praticamente todos os demais Estados colonialistas europeus, mas que as características do regime e a vontade dos seus principais protagonistas não permitiram que se interrompesse.

É a partir do 25 de Abril, também ele profundamente motivado pela guerra do ultramar, ou seja pela política seguida em relação às colónias, que tudo se altera. Com efeito, *"en 1974, pour la première fois depuis le*

¹⁹⁵ Cf. Maria Inácia Rezola, «Elementos para uma política externa do Portugal democrático: o legado de Me-deiros Ferreira», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 49, Março/2016, p. 28 [disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri49/RI49_03MIRezola.pdf (consultado em 5 de Novembro de 2017)].

¹⁹⁶ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «O 25 de abril e a política Externa Portuguesa», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 1, Março/2004, p. 7 [disponível em www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r1/RI01_Art02_NST.pdf (consultado em 27 de Outubro de 2017)].

débarquement à Ceuta, (...), il cesse de subir l'obsession impériale"¹⁹⁷. Percebemos deste modo, que a grande ruptura verificada na política externa portuguesa logo após a revolução é assim mais em relação à política colonial, do que propriamente em relação à Europa. Esta esperaria ainda dois longos e conturbados anos até que a tranquilidade conferida pelas primeiras eleições para a Assembleia da República, em Abril de 1976, desse as condições para que um novo projecto, o projecto europeu, se propusesse substituir o projecto colonial. O próprio MFA (Movimento das Forças Armadas), na divulgação do seu programa, no dia 26 de Abril de 1974, falava na definição de "*uma política ultramarina que conduza à paz entre os Portugueses de todas as raças e credos*", no "*reconhecimento de que a solução das guerras no ultramar é política, e não militar*" e na "*criação de condições para um debate franco e aberto, a nível nacional, do problema ultramarino*", mas limitava-se no que tocava à Europa e ao Mundo a dizer que o futuro governo provisório "*respeitará os compromissos internacionais dos tratados em vigor*"¹⁹⁸.

Como é evidente, com as linhas anteriores não se pretende desvalorizar o facto do novo Presidente da República, General António de Spínola, ter dito a 16 de Maio de 1974, no discurso que proferiu na tomada de posse do I Governo Provisório, que Portugal deveria reforçar os laços com a CEE. Tão pouco se pode desconhecer que durante o primeiro, o segundo e o terceiro Governos Provisórios, existia uma tendência de aproximação ao Mercado Comum, tendência a que não era seguramente alheia a presença na pasta dos Negócios Estrangeiros de Mário Soares. Porém, entre a intenção e a concretização estava ainda um percurso que tinha de ser feito e tanto o quarto como o quinto Governos Provisórios demonstraram preferir para a política externa a via da opção *terceiro-mundista*, em coerência com os ideais então dominantes no grupo dirigente¹⁹⁹. De igual modo, apesar do que estava escrito nos programas políticos dos principais partidos e das proclamações dos seus líderes sobre a adesão à CEE, nos projectos de Constituição apresentados à Assembleia Constituinte apenas o CDS assumia com nitidez, no nº 2,

¹⁹⁷ Cf. Jacques Georgel, *La République Portugaise, 1974-1995*, Paris, Éditions Apogée, 1998, p. 26.

¹⁹⁸ Cf. Programa do MFA, in *Diário do Governo*, I Série, nº 112, de 14 de Maio de 1974, pp. 620-624.

¹⁹⁹ É a este propósito relevante o que os respectivos programas de governo provisórios definiam como orientação e prioridade na política externa portuguesa. Cf. José Francisco Pavia, Manuel Monteiro, *A Política Externa nos Programas de Governo...*cit, pp. 28, 33-34, 35-38.

do artigo 7º do seu projecto, que “*A República Portuguesa (...) preconiza a integração de Portugal, como membro de pleno direito, na Comunidade Económica Europeia*”²⁰⁰. Na realidade, à época, os ventos não estavam a favor de uma discussão sobre esta matéria. E não o estavam, porque entre a descolonização que seguia com mais percalços do que os que seriam desejáveis, o regresso apressado de milhares e milhares de portugueses dos antigos territórios ultramarinos e a luta diária dos que preferiam a democracia das manifestações à democracia dos votos, pouco lugar havia para o debate sobre a possível integração de Portugal na “Europa política”.

Teríamos assim de esperar, como já referimos, até Abril de 1976 para que o I Governo Constitucional assumisse, no programa²⁰¹ e nas acções, a sua inequívoca opção política europeia, uma opção que era de resto subscrita não só pelo partido do governo, o PS, como desde cedo tinha sido defendida pelo PPD e pelo CDS. Com a descolonização consumada, ou praticamente consumada atendendo às particulares situações de Macau e de Timor, Portugal regressa ao seu ponto de partida. E ao regressar ao seu ponto de partida, cedo percebe que tem de optar pela única via que não só lhe permita fortalecer o regime democrático, como a médio prazo encontrar as alavancas financeiras indispensáveis à promessa de desenvolvimento económico feita pelo MFA e subscrita pelos partidos. Se o ideal era importante, a realidade das circunstâncias que apressava e incentivava a prossecução desse ideal não era menos relevante. O que estava afinal em causa?

- (i) Em primeiro lugar, o reconhecimento de que estando o país confinado ao seu inicial espaço geográfico europeu, a capacidade de se afirmar externamente dependia de novas parcerias e de novos enquadramentos.
- (ii) Em segundo lugar, a consciência de que o novo regime democrático não estava ainda plenamente consolidado – apesar de já se terem realizado três eleições de âmbito nacional (Assembleia Constituinte, Assembleia da República e Presidência da República) – pelo que a ligação à Europa, leia-se CEE, se tornava imprescindível para ajudar nessa consolidação.

²⁰⁰ Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 16, Suplemento, de 24 de Julho de 1975, p. 640.

²⁰¹ Cf. José Francisco Pavia, Manuel Monteiro, *A Política Externa nos Programas de Governo...* cit, pp. 44-47

(iii) Em terceiro lugar, a necessidade de dar resposta imediata aos problemas económicos que o país atravessava e que objectivamente ameaçavam a estabilidade social. Percebia-se que democracia sem dinheiro, ou seja sem sustentabilidade económica e financeira, significava poder político em perigo e tudo isso num período em que a agitação poderia ter consequências muito negativas para o próprio regime.

Podemos então compreender que:

No primeiro caso, era essencial resolver o *isolamento* geográfico do país, determinado pela sua situação periférica no continente europeu, não obstante a *centralidade* dos Açores e da Madeira. Se a saída de África tinha vindo recordar "...a secular necessidade de apoio externo..."²⁰² era agora "...indispensável encontrar um contraponto para a descolonização (...). Ora, só poderia ser (...) a nossa adesão e posterior integração na então chamada Comunidade Económica Europeia..."²⁰³. Esta, ao contribuir para "...redefinir o posicionamento de Portugal no mundo..."²⁰⁴ permitindo-lhe, de acordo com alguns, "...reenquadrar as relações externas no seu contexto natural..."²⁰⁵, dar-nos-ia ainda as "...condições para uma nova forma de presença em África, não colonial, mas em termos de cooperação cultural, política, económica e, mesmo, militar"²⁰⁶.

No segundo caso, a imperativa necessidade de "...garantir e consolidar a todo o custo o estabelecimento em Portugal de uma democracia pluralista de tipo ocidental"²⁰⁷, uma "...democracia liberta de tutelas, militares ou de quaisquer outras"²⁰⁸, aconselhava a que o caminho da "Europa política" fosse iniciado quanto antes. Sendo "a «opção europeia» (...), a grande novidade da política externa do regime democrático"²⁰⁹, ela era

²⁰² Cf. Adriano Moreira, «A Integração de Portugal na Europa...cit, p. 97.

²⁰³ Cf. Mário Soares, «Portugal e a Opção Europeia: Um Breve Depoimento», in José Medeiros Ferreira, (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, pp. 66-67.

²⁰⁴ Cf. Durão Barroso, *Uma Certa Ideia de Europa*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 37.

²⁰⁵ *Idem, ibidem*.

²⁰⁶ Cf. Maria João Avillez, *Soares – Democracia*, Lisboa, Público, 1996, p. 19.

²⁰⁷ Cf. Mário Soares, «Portugal e a Opção Europeia...cit, p. 66.

²⁰⁸ Cf. Mário Soares, *Português e Europeu*, Amadora, Círculo de Leitores, 2001, p. 22.

²⁰⁹ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 28, Dezembro/2010, p. 54 [disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_r/pdf/ri28/n28a04.pdf (consultado em 5 de Novembro de 2017)].

também vista como o seguro de vida inicial desse mesmo regime. Estar apenas na Europa sem pertencer às suas principais organizações políticas, e já não apenas económicas, era claramente contrário à nova definição de interesse nacional. E por agora o interesse nacional tinha como prioridade máxima a defesa da democracia, num quadro interno em que a Constituição indicava o Conselho da Revolução como um órgão de soberania e estipulava que *“O Movimento das Forças Armadas, (...), participa, em aliança com o povo, no exercício da soberania...”* (art. 113º, nº1 e art. 3º, nº 2, respectivamente, da versão inicial da Constituição).

No terceiro caso, afigurava-se como crucial para o novo regime poder proporcionar ao povo, o bem-estar que no seu entendimento a ditadura lhe tinha negado. Ora esse bem-estar, e um bem-estar sustentado, só poderia ser garantido no futuro quadro do Mercado Comum. A opção europeia traduzia também deste modo, *“...a endémica necessidade portuguesa de recuperar no plano externo os recursos de que não dispõe no plano interno, por forma a fazer face à sua exiguidade”*²¹⁰. Mas essa opção, no momento em que é anunciada, não pode igualmente deixar de ser vista à luz do que se antevia – a vinda do FMI para Portugal (que veio a ocorrer no ano seguinte, em 1977). Com o desemprego em níveis muito preocupantes e uma taxa de inflação a crescer, a possibilidade de aproximação à CEE surgia não só como uma resposta política tendente a acalmar a opinião pública, como a dar antecipadamente ao próprio FMI as garantias de que a nossa economia iria caminhar ao encontro de um abrigo seguro.

E seria com base nestes pressupostos, que o 1º Governo Constitucional se propôs pedir a entrada no Conselho da Europa e na Comunidade Económica Europeia. Fáz-lo-ia considerando que, *“com o encerramento do ciclo do império, com a subsequente redução dos interesses portugueses em África, com o fluxo migratório, com a multiplicação dos laços económicos com os países do nosso continente, com a nossa presença na EFTA, acentuou-se decisivamente a componente europeia no enquadramento da política externa portuguesa”*²¹¹. Importava agora que essa

²¹⁰ Cf. João Nuno Marques de Oliveira Pontes, «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo», in *Revista Política Internacional e Segurança*, nº 13 (2016), Lisboa, Universidade Lusíada Editora, p. 93.

²¹¹ Cf. Programa do 1º Governo Constitucional, in José Francisco Pavia, Manuel Monteiro, *A Política Externa nos Programas de Governo...* cit, p. 47.

componente ficasse ainda mais robustecida, pelo que o tempo de agir não permitia demoras. Era chegado o momento!

2.1. Do Conselho da Europa à CEE

Ao solicitar a sua adesão ao Conselho da Europa, a 19 de Agosto de 1976, Portugal dá o passo que não pôde e não quis dar em 1949. Remetendo para o passado a participação apenas na “Europa económica”, decidia-se agora a aderir à organização “...de carácter exclusivamente político, (...) que durante muito tempo protagonizou o exemplo de cooperação europeia no domínio político”²¹². Aceite a sua pretensão, Portugal torna-se membro efectivo desta importante organização intergovernamental, a 22 de Setembro de 1976, acontecimento que acompanha com a assinatura da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. O facto, considerado como “...um passo fundamental no processo de aproximação de Portugal à Europa...”²¹³, assumia efectivamente um grande significado. O isolamento político a que Portugal se submetera, face àquela que tinha sido a primeira e única organização que não colocava nem as questões económicas, nem as questões de segurança, na primeira linha da sua acção, estava agora ultrapassado. Ao entrar num *clube* de Estados democráticos, o Estado português deixava finalmente de ser estranho à Europa política e confirmava a sua intenção em prosseguir os ideais partilhados pelos regimes amantes da liberdade. Não era a primeira organização internacional a que Portugal pertencia, mas era a primeira a que aderira com estas características e para isso muito tinha contribuído a persistência e resistência das forças políticas nacionais, que após o 25 de Abril de 1974 se manifestaram pela adesão aos valores da Europa Ocidental.

Pela primeira vez estávamos lado a lado na Europa com países que, independentemente de trocas comerciais, de pautas estabelecidas para a concretização dessas trocas ou de assuntos de segurança e de defesa, afirmavam a sua adesão aos “valores espirituais e morais, que são o património comum dos seus povos e que estão na origem dos princípios da

²¹² Cf. João Pedro Simões Dias, *A Cooperação Europeia...* cit, p. 659.

²¹³ Cf. Maria Luisa Duarte, «O Conselho da Europa», in João Mota de Campos, (coord.), *Organizações Internacionais*, 4ª ed., revista e actualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 665.

liberdade individual, da liberdade política e do primado do Direito, sobre os quais se funda qualquer verdadeira democracia"²¹⁴. Não chegávamos aqui, como não tínhamos chegado ao 25 de Abril, ao contrário do que chegou a ser sustentado, "...com uma quase absoluta virgindade no que se refere à política externa"²¹⁵, mas escrevíamos inquestionavelmente uma nova página nessa política, com a adesão ao Conselho da Europa e com a ratificação da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Depois da ruptura feita com a política ultramarina, a entrada no Conselho da Europa e, principalmente, a aceitação dos princípios constantes na referida Convenção (considerada como a "*magna carta dos direitos humanos na Europa*"²¹⁶) – com a consequente submissão às decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – consubstanciava uma mudança absoluta na política interna e na política externa de Portugal. Estava enunciada mais uma ruptura face à política seguida pelo Estado Novo, uma ruptura que ajudava a demonstrar ser a "*política externa (...) uma actividade de fronteira cruzando dois ambientes – o interno e o externo*"²¹⁷, ambientes que só se puderam conjugar pela alteração política introduzida pela Revolução de 1974.

2.1.1. A adesão à CEE: uma continuidade esperada e pré-anunciada?

A 28 de Março de 1977, Portugal formaliza o seu pedido de adesão à CEE. Era, nas palavras de Medeiros Ferreira, "...a decisão estratégica mais importante tomada até agora pelo regime democrático saído da Constituição de 1976..."²¹⁸. Surgia no seguimento da assinatura em Bruxelas, entre Junho e Setembro de 1976, de dois Protocolos: o Protocolo Financeiro e o Protocolo Adicional ao Acordo de livre comércio, que Portugal já estabelecera com a CEE, em 1972. Mas esta decisão pretendia acima de tudo evidenciar, que o 25 de Abril tinha criado as condições para se ir mais longe, que "*tínhamos passado a preencher as*

²¹⁴ Cf. Estatuto do Conselho da Europa, in *Diário da República*, I Série, nº 269, de 22 de Novembro de 1978, pp. 2456-2457.

²¹⁵ Cf. José Manuel Galvão Teles, «A Revolução e a Política Externa», in José Medeiros Ferreira, (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p. 30.

²¹⁶ Cf. João Pedro Simões Dias, *A Cooperação Europeia e...* cit, p. 636.

²¹⁷ Cf. Fernando de Sousa, Pedro Mendes, (coord.), *Dicionário de Relações Internacionais*, 3ª ed., Porto, Cepese, Edições Afrontamento, 2014, p. 190.

²¹⁸ José Medeiros Ferreira, *Cinco Regimes na...* cit, p. 148.

condições políticas de integração"²¹⁹. Ela era, como tivemos oportunidade de dizer, determinante não só para as aspirações dos novos detentores do poder, como para a afirmação interna – talvez muito mais do que externa – do novo regime. No fundo, a Comunidade Europeia era o "...«símbolo disponível», para as elites democráticas legitimarem uma nova ordem interna..."²²⁰. Existiam, como vimos, razões políticas, mas abundavam, como também referimos, as razões económicas. Acreditava-se a este propósito, por exemplo, que "...fora da Comunidade Europeia, ficaríamos inclusivamente fora dos grandes circuitos de apoio e comércio com África..."²²¹, não obstante existirem vozes que apelando à prudência ponderavam e pediam que se ponderasse, a possibilidade de apenas negociarmos um bom tratado de associação²²².

Mas a Comunidade Europeia a que queríamos aderir ainda não era a "Europa política", ao contrário do que tantas vezes se pretende enfatizar. Germinava essa ideia no seu seio, estava presente na mente de muitos dos seus impulsionadores e fundadores, alimentava-se esse desejo de forma mais ou menos entusiástica, mas vinha ainda longe o tempo em que das intenções e das vontades, se dessem passos mais decisivos rumo a esse fim. Essa Comunidade, a do Mercado Comum, não envolvia ainda transferências ou partilhas de soberania, como as que posteriormente se vieram a verificar, até porque isso contendia com aquilo que muitos dos governantes dos países membros poderiam ou estariam dispostos a aceitar. O próprio Mário Soares, insuspeito quanto ao seu ideal de aprofundamento político europeu, o reconheceria anos mais tarde, ao dizer que a opção pela CEE "*foi uma opção, que circunstâncias históricas posteriores viriam como correcta. Todavia (...) o pedido de adesão feito em 1977 e depois subscrito (...) em 12 de Junho de 1985, foi feito à*

²¹⁹ Cf. Francisco Lucas Pires, *O Que É EUROPA?*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992, p. 150.

²²⁰ Cf. Nuno G. Monteiro, António Costa Pinto, «Identidade Nacional», in PINTO, António Costa, (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, D. Quixote, 2005, pp. 45-46.

²²¹ Cf. Francisco Lucas Pires, *O Que É EUROPA?*...cit, p. 141.

²²² Posição de vários economistas, que se mostravam apreensivos com a entrada de Portugal no Mercado Comum, relatada por Mário Soares, in Anabela Mota Ribeiro, Elsa Páscoa, Maria Jorge Costa, *Mário Soares, - O que falta dizer*, Casa das Letras, 2005, p. 92. Também no sentido de contrariar a ideia de que existiu unanimidade no pedido de adesão, refere Medeiros Ferreira que "...contrariamente, à mistificação que se teceu depois da resposta afirmativa da CEE ao pedido de adesão da República Portuguesa, muitos foram os que preconizaram fórmulas recuadas no processo de integração europeia...". Cf. José Medeiros Ferreira, «Metamorfozes e Negociação na União Europeia», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, (coord.), *Portugal – Europa...*cit, p. 17.

*Comunidade Europeia, um espaço livre de comércio e solidariedade, o que não implicou então qualquer transferência ou partilha de soberania*²²³. Ora, se podemos considerar que o regime democrático contribuiu para alterar o modo como Portugal se posicionava no Mundo – Severiano Teixeira entende que “o processo de democratização em Portugal regista permanências, mas também introduz mudanças. A primeira e a mais importante das quais é a europeização da política externa portuguesa que provocará a alteração do modelo de inserção internacional do país”²²⁴ – talvez não seja despidendo entender que, num primeiro momento, os governantes nacionais estavam mais interessados na CEE para defender politicamente o nosso regime, do que em colocar o regime ao serviço da evolução política da CEE. Esses mesmos governantes sabiam que “l’adhésion à la Communauté européenne se présent alors comme l’opportunité d’accélérer la modernisation des structures de l’économie et de la société portugaises”²²⁵, uma oportunidade que não poderia ser perdida perante a nova realidade em que o país se encontrava depois da descolonização.

Não seria pois por acaso que nos anos que mediam o pedido de adesão e a própria adesão, a política interna tenha sido praticamente toda colocada ao serviço do objectivo estratégico de entrada no Mercado Comum. Dava-se como que uma inversão na ordem dos factores: já não era a política externa, preferencialmente, a estar ao serviço da política interna, mas esta a estar, quase que exclusivamente, ao serviço da política externa. O interesse nacional assim o exigia, assim o determinava, pelo que às dificuldades que surgiram – e foram muitas e de variada natureza – respondia o lado português com a vontade inquebrantável de as vencer e ultrapassar, mesmo que nalguns casos, como mais tarde se perceberia, as soluções negociadas possam não ter sido as mais vantajosas para certos sectores da economia portuguesa. No entanto, no contexto em que a adesão foi pedida, e nas circunstâncias em que as negociações foram feitas, “...l’adhésion á la Communauté eu-

²²³ Cf. Mário Soares, *Português e Europeu*, Amadora, Círculo de Leitores, 2001, p. 20.

²²⁴ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «O 25 de abril e a política Externa Portuguesa», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 1, Março/2004, p. 8 [disponível em www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r1/RI01_Art02_NST.pdf (consultado em 5 de Novembro de 2017)].

²²⁵ Cf. Yves Léonard, *Le Portugal – Vingt ans après la Révolution des olleits*, Paris, la Documentation Française, 1994, p. 71.

*ropéenne prenait la forme d`une bouée de sauvetage*²²⁶. E esse contexto, e essas circunstâncias, conduziram a que quase todos os programas de governo, durante este ciclo de adesão à CEE – talvez à excepção do programa do V Governo Constitucional – tenham enfatizado esta questão, como o objectivo dos objectivos, a prioridade das prioridades, não só da sua política externa, como da sua própria política interna²²⁷.

E a 12 de Junho de 1985, curiosamente dois anos depois da segunda presença do FMI, em Portugal, Mário Soares assinava no Mosteiro dos Jerónimos, o Tratado de adesão à CEE. Um tratado que não poderia ser visto como “...*mais um tratado diplomático, mas uma espécie de re-fundação do país*”²²⁸ e cuja assinatura foi vista como a “...*vitória do princípio da realidade, numa sociedade demasiado trabalhada por mitos e utopias, desde a imperial à multi-étnica, à revolucionária internacionalista*”²²⁹. Portugal passava, a par da Espanha, a juntar-se aos dez Estados membros que integravam a Comunidade, uma Comunidade que, não obstante ter demorado oito anos a responder favoravelmente ao nosso pedido, não deixou de recorrer “...*a importantes alavancas indirectas, particularmente durante as negociações de adesão, para influenciar o rumo dos acontecimentos e as decisões dos dirigentes políticos e actores económicos (i. e., incentivos económicos)*”²³⁰.

Traduziu esta adesão uma ruptura, uma profunda ruptura, com a política externa seguida até ao 25 de Abril de 1974, se preferirmos até à tomada de posse do I Governo Constitucional? Ou, pelo contrário, assistiu-se a uma evolução pré-anunciada e que correspondia a uma crescente corrente de opinião mesmo no seio da classe dirigente marcelista²³¹? Uma corrente que muito contribuiu para a celebração do Acordo de livre comércio, com a CEE, em 1972? Para António Telo, na senda aliás

²²⁶ Cf. Jacques Georgel, *La République Portugaise...*cit, p. 51.

²²⁷ Para uma análise dos programas do 2º ao 9º Governos Constitucionais, cf. José Francisco Pavia, Manuel Monteiro, *A Política Externa nos Programas de Governo...*cit, em particular pp. 53-57, 61-65, 68-69, 71, 79, 81, 82, 86-87, 89-92, 94 e 98.

²²⁸ Cf. Rui Ramos, *ibidem*, p. 748.

²²⁹ Cf. José Medeiros Ferreira, *Não Há Mapa Cor-De-Rosa – A História (Mal)Dita da Integração Europeia*, Lisboa, Edições 70, 2014, p. 136.

²³⁰ Cf. Sebastián Royo, «Portugal, Espanha e a União Europeia», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 9, Março/2006, p. 95 [disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r9/RI09_07SRoyo.pdf (consultado em 6 de Novembro de 2017)].

²³¹ Sobre a posição dos *européistas*, durante o governo de Marcello Caetano, cf. Pedro Mendes, «A Questão Europeia no Marcelismo...»cit, em particular pp. 111-118.

da corrente dominante, nenhuma dúvida se coloca: “o pedido de adesão de 1977 deve (...) ser entendido como um corte com o passado...”²³². E um corte com o passado atendendo a que “pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, Portugal efectivamente alinha o passo com o movimento de integração europeia, afirma que é essa a sua opção estratégica e opta pela adesão...”²³³. Para o autor aquilo que se passava no Estado Novo era “um movimento de tesouras: uma divergência de fundo (...) entre as relações externas reais de Portugal e a estratégia da sua política externa”²³⁴. As primeiras apontavam para o Mercado Comum, a segunda apontava para fora da Europa.

Respeitando esta análise parece-nos que ela não justifica, por si, a conclusão apresentada, ou seja a de que houve pura e simplesmente um corte neste domínio entre a política seguida durante o Estado Novo e a seguida após 1976. Entendemos até que a oportuna distinção feita pelo autor entre «as relações externas reais» e a «estratégia da política externa», ajudando a esclarecer os caminhos em que esta habitualmente se move, contribui para percebermos que as referidas «relações externas», não só não têm vida própria, como se desenvolvem no âmbito da política externa definida. E isso é assim, por norma, em qualquer Estado independentemente do regime político que o representa. É verdade que durante a ditadura se assistiu a uma acção real no plano europeu, nem sempre condicente ou coincidente com a forma como a política externa era publicamente documentada, mas isso só aconteceu porque a própria política externa o previa e consentia. Aliás essa situação tanto era válida para o Estado Novo, quanto para os Estados Europeus que igualmente desenvolveram em relação a Portugal «relações externas reais», seguramente distintas dos pressupostos formais das suas respectivas políticas externas.

Podemos inclusivé detectar a mesma situação na actual política externa portuguesa que, sem negar o seu empenho na dinâmica multilateral da União Europeia, não esgota a sua prova de vida neste âmbito²³⁵.

²³² Cf. António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – Do 25 de Abril à Actualidade*, v. II, 1ª ed., Queluz de Baixo, Editorial Presença, 2008, p. 207.

²³³ *Idem, ibidem*.

²³⁴ *Idem, ibidem*, p. 206.

²³⁵ Sobre esta matéria, cf. João Pontes, *Política externa portuguesa: bilateralismo e multilateralismo*, em particular nas pp. 152-164, 177-192, 237-256 [disponível em <http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2882/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado.pdf> (consultado em 12 de Novem-

E não a esgota desde logo quer ao nível da NATO, quer ao nível da CPLP – organização a cuja constituição muito se dedicou e para a qual admite novos e reforçados modelos de cooperação – quer ainda ao nível das próprias relações bilaterais, que Portugal nunca deixou de manter, e até reforçar, fora do específico quadro da União Europeia. Testemunhos afinal de uma estratégia própria no quadro da política externa nacional, que não foi abandonada apesar da integração na UE.

Mas, independentemente dessa estratégia, parece-nos ainda importante distinguir o momento em que o pedido de adesão foi feito, com o da própria adesão. Consideramos que uma coisa será analisar o pedido de adesão de Portugal ao Mercado Comum – e o nome Mercado Comum não é aqui indiferente – suportando essa análise nas declarações de muitos dos inspiradores desse Mercado, que eram direccionadas para uma lógica de progressiva integração outra, bem distinta, é fazê-lo apenas em função dos pressupostos políticos e económicos que estavam presentes em 1977. Significa isto, por um lado, que a CEE de há trinta anos, não era a União Europeia de hoje. A CEE de há trinta anos era, por exemplo, uma organização cujo processo de decisão se baseava, essencialmente, na unanimidade, aproximando-se por isso mais de uma organização de cooperação, do que de integração²³⁶. Por outro lado, os pressupostos políticos e económicos em que se baseou o nosso pedido de adesão, pressupostos bem mais pragmáticos e imediatistas do que por vezes a história hoje contada evidencia, não podem deixar de ser equacionados quando queremos reflectir sobre se houve ruptura ou continuidade em relação à CEE.

Dir-se-á que os factos contrariam o que dizemos, uma vez que adesão significa adesão e que nunca por nunca houve qualquer interesse, ou manifestação de interesse, da parte do anterior regime em prosseguir esse caminho, com tudo o que ele implicaria no plano interno. Admitimo-lo, sem que isso nos conduza a esquecer que o Acordo celebrado em 1972, contendo uma cláusula possibilitadora de uma relação evolutiva entre Portugal e a CEE – a «cláusula evolutiva» -, revela uma clara aproximação do governo marcelista à Comunidade, em muito con-

bro de 2017].

²³⁶ Cf. a este propósito Manuel Monteiro, Jorge Ferreira, *Tratado de Amesterdão*, Lisboa, Edições Cosmos, 1998, pp. 441-445 e 455-457.

trastante com a situação verificada durante o governo salazarista.

Não se nega, em síntese, que tenha existido uma profunda e qualitativa mudança na política externa portuguesa com o pedido de adesão de Portugal ao Mercado Comum, mas ao considerarmos que ele traduz uma absoluta ruptura face ao período imediatamente anterior ao 25 de Abril, estamos a desvalorizar o que não pode ser desvalorizado: quer as circunstâncias e, repetimo-lo, os pragmáticos e imediatos objectivos existentes no momento em que esse pedido foi feito, quer aquilo que a CEE era em 1977.

2.2. Entre a Europa e o Atlântico

Disse Julien Benda, que *“uma ideia política, (...), só nasce se a ideia a que se opõe logicamente, e que adregara impor-se aos homens, esgotou o seu valor, se lhes tornou prejudicial e deve, para bem deles, ser ultrapassada”*²³⁷. A frase serve na nossa opinião, para questionarmos se a ideia sempre subjacente à política externa portuguesa esgotou o seu valor e se tornou prejudicial ao interesse português. E que ideia é essa? A de que sem nunca negarmos a nossa pertença à Europa, nunca enjeitamos a nossa ligação ao Atlântico e, em largo sentido através dele, à Lusofonia e em particular à CPLP²³⁸. E porquê? Porque *“tal como as pessoas não escolhem a família em que nascem, também os Estados não escolhem a sua posição geográfica”*²³⁹. E essa posição diz-nos que *“...Portugal é um país periférico na Europa mas central no Atlântico”*²⁴⁰. Podemos mesmo dizer que somos atlantistas na europa e europeus no atlântico, sem que isso faça de nós menos europeus ou nos converta em mais atlantistas. Serão as circunstâncias, na maior parte dos casos ditadas por razões que não controlamos, a definir para que lado penderá o prato da balança, esperando-se sempre que o todo não seja desequilibrado pela parte. No limite, o prato da balança penderá em função daquilo que cada grupo decisor entende sobre o interesse estratégico nacional e sobre a

²³⁷ Cf. Julien Benda, *O Espírito Europeu (Conferência proferida a 2 de Setembro de 1946, nos Encontros Internacionais de Genebra)*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1962, p. 21.

²³⁸ Dos Estados que integram a CPLP, apenas Moçambique e Timor não são abrangidos pelo Oceano Atlântico.

²³⁹ Cf. Bernardo Pires de Lima, *Portugal e o Atlântico*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016, p. 77.

²⁴⁰ *Idem, ibidem.*

forma como esse interesse se deve manifestar e desenvolver. A expectativa será sempre a de que o interesse estratégico nacional seja sempre mais constante e duradouro, do que a rotatividade dos decisores.

Ora esta concepção em nada contende com a nossa dimensão europeia, ou se preferirmos com o nosso empenho na Europa, em geral, e na União Europeia, em particular. Mesmo sabendo-se que esta é hoje uma realidade distinta da CEE inicial, desde logo pelas características políticas e institucionais que possui, o envolvimento de Portugal no quadro europeu tem de ser pleno, devendo-se reflectir como pode esse envolvimento ser conciliável com o interesse nacional. O que importará, sem dúvida, é perceber que o tempo em que a CEE foi, e quis ser, o nosso *salvo conduto* para um determinado modelo de desenvolvimento económico e financeiro está ultrapassado. Esse modelo, julgado há época como o mais correcto para a nossa afirmação e sustentabilidade (*"after the democratic revolutions in Greece, Portugal and Spain the European Communities kept their commitment to regional peace and further enlarged, extending the benefits of membership to the poor underdeveloped south"*²⁴¹), não é repetível. Agora, passada a revolução e o período de ouro dos fundos comunitários, importa perceber não só como podemos manter o primado indelegável da nossa identidade, bem como contribuir para o reforço da cooperação europeia. Questões afinal que, apesar de poderem aparentar preocupações diferentes, nos conduzem sempre à questão de partida: qual a estratégia nacional e qual a melhor política externa para a desenvolver na Europa e no Mundo? E sobre isso, as posições nem sempre surgem em sentido convergente.

Entendem uns, que *"a Europa é e continuará a ser o centro da nossa política externa, numa perspectiva sem um horizonte finito de previsibilidade"*²⁴², porque *"...é na Europa – na Europa democrática – que o nosso país pode e deve encontrar o quadro institucional, geográfico e cultural em que há-de enraizar-se e desenvolver-se o nosso novo destino histórico"*²⁴³. Acompanha-os a convicção de que *"...a defesa dos nos-*

²⁴¹ Cf. Licínia Simão, *Coming of Age: Dilemmas for the European Union's Foreign Policy in the Wider Europe*, in CIERCO, Teresa, (ed.), *The European Union Neighbourhood – Challenges and Opportunities*, Porto – England, Cepese – ASHGATE, 2013, p. 99.

²⁴² Cf. Nuno Filipe Brito, «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 5, Março/2005, p. 151 [disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r5/RI5_NBrito.pdf (consultado em 6 de Novembro de 2017)].

²⁴³ Cf. Diogo Freitas do Amaral, *A Transição para a Democracia – Memórias Políticas*, II (1976-1982), Lisboa,

... *os interesses num contexto internacional crescentemente globalizado e cada vez mais exigente (...) tem como quadro fundamental a Europa*"²⁴⁴ e sustentam essa convicção numa base realista e já não idealista ("... *para Portugal o realismo em política externa não é uma opção: é uma necessidade e um mecanismo de sobrevivência*"²⁴⁵). E, neste exacto sentido, consideram que "... *os processos de integração e construção europeia são opções estratégicas para Portugal e para a Europa...*"²⁴⁶.

Entendem outros, que "*no conceito estratégico nacional deve figurar como primeiro vector de afirmação o estabelecimento de uma profunda articulação entre Portugal, Brasil e África...*"²⁴⁷, na certeza de "... *que não devemos olhar para a Europa como uma panaceia para todos os nossos problemas, nem como a locomotiva para o progresso nacional*"²⁴⁸. E, neste quadro, à possibilidade de integração ou de mais integração respondem que "... *a Europa tem de ser construída politicamente como uma Europa de Estados, não como um Estado único europeu*"²⁴⁹. Olhando para a história e recordando muito do que ela nos legou, os defensores desta tese aparentam basear-se na ideia de "... *que toda a estratégia internacional de Portugal assenta numa permanente balança entre a terra e o mar, havendo ciclos em que a prioridade residiu na Europa, outros em que ela esteve no Atlântico e outros ainda em que eles se mantiveram ao mesmo nível*"²⁵⁰.

A uns e outros não será seguramente alheia a visão que persistentemente nos alerta para a distinção que devemos actualmente fazer, acompanhando ou não na íntegra essa distinção, entre «Estado soberano» e «Estado nacional», para precisamente reflectirmos sobre se a função ou «poder funcional» deste pode continuar a ser equiparada à função ou «poder funcional» daquele. Questão sem dúvida relevante num Estado como o português, a quem sistematicamente se coloca o problema de saber se tem ou mantém a "... *capacidade de contribuir para a realização dos objectivos a cargo de um ou de vários poderes coligados*"²⁵¹. E

Bertrand Editora, 2008, p. 97.

²⁴⁴ Cf. Jorge Sampaio, *Quero Dizer-Vos*, Lisboa, Editorial Notícias, 2000, pp. 52-53.

²⁴⁵ Cf. Nuno Filipe Brito, «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado»...cit, p. 148.

²⁴⁶ Cf. António Costa, *Caminho Aberto*, Lisboa, Quetzal, 2012, p. 353

²⁴⁷ Cf. Pedro Passos Coelho, *Mudar*, Lisboa, Quetzal, 2010, p. 265.

²⁴⁸ *Idem, ibidem*, p. 266.

²⁴⁹ Cf. Pedro Passos Coelho, *Mudar*...cit, p. 267.

²⁵⁰ Cf. Tiago Moreira de Sá, *Política Externa*...cit, p. 37.

²⁵¹ Cf. Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2009, p. 35.

questão ainda mais relevante quando abordamos a política externa nacional, atendendo a que muitos «críticos das ideias feitas» “*topam com meia dúzia de linhas de doutrina e logo escrevem bibliotecas, sem medida, de comentários*”²⁵², mas quase nunca equacionam que se há política externa do Estado isso significa que ele terá sempre de possuir independência, no mínimo autonomia, para decidir. E que essa independência ou até autonomia, mesmo que partilhada em regime de cooperação, pode não ser compatível com certos modelos integracionistas melodiosos na expressão discursiva, mas incompatíveis com a manutenção não apenas do Estado, mas do Estado nacional. Problemas aliás que a prudência tem tentado resolver, permitindo que a Europa tenha, em muitas circunstâncias, colocado o seu destino nos homens “...*que escolheram a política dos pequenos passos, porque sabiam que, havendo embora um património comum identificador, o pluralismo era denso, a emergência de uma comunidade exigiria uma intervenção pluralista dos Estados...*”²⁵³.

Uma intervenção que no caso de Portugal saiba sempre evidenciar que a sua dimensão europeia, bem como o seu empenho na comunhão com todos os Povos da Europa, não depende apenas do seu posicionamento geográfico continental, antes da secular ligação que o Mar²⁵⁴ lhe permitiu ter com o resto do Mundo.

Referências bibliográficas

- Diário da Assembleia Constituinte*, nº 16, Suplemento, de 24 de Julho de 1975.
Diário da Manhã, número especial comemorativo da visita de S. M. a Rainha Isabel II de Inglaterra, Lisboa, 23 de Fevereiro de 1957.
Diário da República, I Série, nº 269, de 22 de Novembro de 1978.
Diário das Sessões, nº 47, de 10 de Outubro de 1939.
Diário das Sessões, nº 176, de 30 de Abril de 1960.
Diário das Sessões, nº 30, de 8 de Abril de 1970.
Diário do Governo, nº 290, suplemento, de 15 de Dezembro de 1972.

²⁵² Cf. Adriano Moreira, *Tempo de Vésperas*, (reimp.), Coimbra, Almedina, 2009, p. 58.

²⁵³ Cf. Adriano Moreira, *Memórias do Outono Ocidental – Um Século Sem Bússola*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 61.

²⁵⁴ Sobre a importância do Mar na afirmação da política externa portuguesa, cf. Pedro Meneses, *O mar português na política externa portuguesa do século XXI*, em particular nas pp. 74-82 [disponível em <http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2102/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20mestrado.pdf> (consultado em 12 de Novembro de 2017)].

- Diário do Governo*, I Série, nº 112, de 14 de Maio de 1974.
- ALÍPIO, Elsa Santos, *Salazar e a Europa – História da adesão à EFTA (1956-1960)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2006.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *A Transição para a Democracia – Memórias Políticas*, II (1976-1982), Lisboa, Bertrand Editora, 2008.
- AVILLEZ, Maria João, *Soares – Democracia*, Lisboa, Público, 1996.
- BARROSO, Durão, *Ideia de Europa*, Lisboa, Gradiva, 1999.
- BENDA, Julien, *O Espírito Europeu (Conferência proferida a 2 de Setembro de 1946, nos Encontros Internacionais de Genebra)*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1962.
- BRITO, Nuno Filipe, «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 5, Março/2005, pp 147-161.
- CAETANO, Marcello, *Ensaio Pouco Político*, Lisboa, Editorial Verbo, sd.
- CAETANO, Marcello, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1985.
- CARVALHO, Pedro Miguel Raposo de Medeiros, *Portugal – Past and Present Foreign Direct Investments: Japan`s Trade and FDI with Portugal, 1945-1999*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2006.
- COELHO, Pedro Passos, *Mudar*, Lisboa, Quetzal, 2010.
- COSTA, António, *Caminho Aberto*, Lisboa, Quetzal, 2012.
- DIAS, João Pedro, «Principal Cronologia Comunitária», in *Revista de Estudos Aveirenses*, nº 2, Abril 1994, pp. 129-164.
- DIAS, João Pedro Simões, *A Cooperação Europeia e Portugal, 1945-1986*, Lisboa, SPB Editores, 1999.
- DUARTE, Maria Luisa, «O Conselho da Europa», in CAMPOS, João Mota, (coord.), *Organizações Internacionais*, 4ª ed., rev. e actuali., Coimbra, Coimbra Editora, 2010.
- FERNANDES, Carlos Roma, ÁLVARES, Pedro, *Portugal e o Mercado Comum*, Braga, Moraes Editores, 1972.
- FERNANDES, João Castro, *A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)*, in http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2532/1/dri_joao_fernandes_tese.pdf.
- FERREIRA, José Medeiros, «Introdução», in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001.
- FERREIRA, José Medeiros, *Cinco Regimes na Política Internacional*, Queluz de Baixo, Editorial Presença, 2006.
- FERREIRA, José Medeiros, «Metamorfoses e Negociações na União Europeia», in RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, (coord.), *Portugal – Europa, 25 anos de Adesão*, Coimbra, Almedina, 2012.
- FERREIRA, José Medeiros, *Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal)Dita da Integração Europeia*, Lisboa, Edições 70, 2014.
- FREIRE, Maria Raquel, VINHA, Luis da, «Política Externa: Modelos, Actores e

- Dinâmicas», in FREIRE, Maria Raquel, (coord.), *Política Externa – As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.
- GEORGEL, Jacques, *La République Portugaise, 1974-1995*, Paris, Éditions Apogée, 1998.
- LEITÃO, Nicolau Andresen, *Estado Novo, Democracia e Europeu, 1947-1986*, Lisboa, ICS, 2007.
- LÉONARD, Yves, *Le Portugal – Vingt ans après la Révolution des olleits*, Paris, la Documentation Française, 1994.
- LIMA, Bernardo Pires de, *Portugal e o Atlântico*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.
- LOBO-FERNANDES, Luis, «De Tucídides a Guicciardini – Factores Perenes do Realismo em Relações Internacionais e a Ascensão dos Novos Colossos asiáticos», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 16, Dezembro/2015, pp. 7-19.
- LOPES, José da Silva, «Associação Europeia de Comércio Livre (AECL/EFTA)», in ROSAS, Fernando, BRITO, J. M. Brandão, (dir.), *Dicionário de História do Estado Novo*, v. I, Venda Nova, Bertrand Editora, 1996.
- MENDES, Pedro, «A Questão Europeia no Marcelismo: o debate geracional», in *População e Sociedade*, nº 21, Porto, CEPESE/Edições Afrontamento, 2013, pp. 107-121.
- MENESES, Filipe Ribeiro, *Salazar*, 2ª ed., Lisboa, D. Quixote, 2010.
- MENESES, Pedro, *O mar português na política externa portuguesa do século XXI* [disponível em <http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2102/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20mestrado.pdf>].
- MONTEIRO, Manuel, FERREIRA, Jorge, *Tratado de Amesterdão*, Lisboa, Edições Cosmos, 1998.
- MONTEIRO, Nuno G., PINTO, António Costa, «Identidade Nacional», in PINTO, António Costa, (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, D. Quixote, 2005.
- MOREIRA, Adriano, *A Europa em Formação*, Lisboa, Separata do «Boletim» da Sociedade de Geografia de Lisboa, 1974.
- MOREIRA, Adriano, *Estudos da Conjuntura Internacional*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1999.
- MOREIRA, Adriano, «O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo», in AAVV, *Visões de Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Sociedade de Geografia e Instituto Diplomático dos Negócios Estrangeiros, 2005.
- MOREIRA, Adriano, *Tempo de Vésperas*, (reimp.), Coimbra, Almedina, 2009.
- MOREIRA, Adriano, *O Novíssimo Príncipe*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2009.
- MOREIRA, Adriano, «A Integração de Portugal na Europa», in RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, (coord.), *Portugal – Europa, 25 anos de Adesão*, Coimbra, Almedina, 2012.

- MOREIRA, Adriano, *Memórias do Outono Ocidental – Um Século Sem Bússola*, Coimbra, Almedina, 2013.
- NOGUEIRA, Franco, *As Crises e os Homens*, Lisboa, Ática, 1971.
- NOGUEIRA, Franco, *Salazar*, v. IV, 3ª ed., Porto, Livraria Civilização Editora, 1986.
- NOGUEIRA, Franco, *Salazar*, v. V, Porto, Livraria Civilização Editora, 1988.
- OTERO, Paulo, «A dimensão histórico-cultural da União Europeia», in Marcelo Rebelo de Sousa, Eduardo Vera Cruz, (coords.), *Liber Amicorum, Fausto de Quadros*, v. II, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 563-585.
- PAVIA, José Francisco, MONTEIRO, Manuel, *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2013.
- PEREIRA, Bernardo Futscher, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*, Lisboa, D. Quixote, 2012.
- PEREIRA, José Pedro Cantinho, *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros-Instituto Diplomático, 2006.
- PINTO, Jaime Nogueira, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*, 2ª ed., Linda-a-Velha, Difel, 1995.
- PINTO, Jaime Nogueira, *Ideologia e Razão de Estado*, Porto, Civilização Editora, 2013.
- PIRES, Francisco Lucas, *O Que É EUROPA?*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992.
- PONTES, João, «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo», in LUSÍADA - Política Internacional e Segurança, nº 13 (2016), Lisboa, Universidade Lusíada Editora, pp. 71-112
- RAMOS, Rui, (coord.), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e, MONTEIRO, *História de Portugal*, 4ª ed., Lisboa, A Esfera dos Livros, 2010.
- REZOLA, Maria Inácia, «Elementos para uma política externa do Portugal democrático: o legado de Medeiros Ferreira», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 49, Março/2016, pp. 27-45.
- RIBEIRO, Anabela Mota, PÁSCOA, Elsa, COSTA, Maria Jorge, *Mário Soares, - O que falta dizer*, Casa das Letras, 2005.
- ROYO, Sebastián, «Portugal, Espanha e a União Europeia», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 9, Março/2006, pp. 91-113.
- ROLLO, Maria Fernanda, «José Calvet de Magalhães e a Construção Europeia», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 8, Dezembro/2005, pp. 121-129.
- SÁ, Tiago Moreira, *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.
- SALAZAR, A. Oliveira, *Discursos e Notas Políticas*, VI (1959-1966), Coimbra, Coimbra Editora, 1967.
- SAMPAIO, Jorge, *Quero Dizer-vos*, Lisboa, Editorial Notícias, 2000.
- SIMÃO, Licínia, «Coming of Age: Dilemmas for the European Union`s Foreign Policy in the Wider Europe», in CIERCO, Teresa, (ed.), *The European Union Neighbourhood*

- *Challenges and Opportunities*, Porto – England, Cepese – ASHGATE, 2013.
- SOARES, Mário, *Português e Europeu*, Amadora, Círculo de Leitores, 2001.
- SOARES, Mário, «Portugal e a Opção Europeia: Um Breve Depoimento», in FERREIRA, José Medeiros, (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, Lisboa, Edições Colibri, 2001.
- SOUSA, Fernando de, MENDES, Pedro, (coord.), *Dicionário de Relações Internacionais*, 3ª ed., Porto, Cepese, Edições Afrontamento, 2014.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, «Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)/ (NATO)», in ROSAS, Fernando, BRITO, J. M. Brandão, (dir.), *Dicionário de História do Estado Novo*, v. I, Venda Nova, Bertrand Editora, 1996.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, «Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa, 1890-2000», in PINTO, António Costa, (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, d. Quixote, 2005.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, «O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 1, Março/2004, pp. 5-12.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, «Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa», in *Revista de Relações Internacionais*, nº 28, Dezembro/2010, pp. 51-60.
- TELES, José Manuel Galvão, «A Revolução e a Política Externa», in José Medeiros Ferreira, (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, Lisboa, Edições Colibri, 2001.
- TELO, António José, *História Contemporânea de Portugal – Do 25 de Abril à Actualidade*, v. II, 1ª ed., Queluz de Baixo, Editorial Presença, 2008.
- XAVIER, Alberto Pinheiro, *Portugal e a integração económica europeia*, Coimbra, Almedina, 1970.

O VECTOR TRANSATLÂNTICO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA²⁵⁵

Cristiano Cabrita

Enquadramento histórico

Com as suas fronteiras terrestres definidas desde o início do século XII, Portugal formulou ao longo dos tempos a sua política externa tendo por base um ponto importante, diria central: a sua posição geográfica. Naturalmente que sendo o continente europeu o seu espaço de demarcação territorial, existiram momentos onde a Europa assumiu-se como o fio condutor da sua visão exterior, mas também existiram alturas em que o apego ao Atlântico e à especificidade da sua atlanticidade se fizeram sentir. Por outro lado, soluções intermédias fizeram igualmente parte dos muitos séculos da História do nosso país.

Em todo o caso, na espiral dos sucessivos acontecimentos históricos, Portugal em virtude de ter «uma só fronteira terrestre [...] viveu sempre sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar»²⁵⁶. Todavia, o grande objectivo foi sempre um: garantir a independência nacional.

De uma forma bastante resumida, pode-se afirmar que Portugal conheceu, historicamente, «três modelos de inserção internacional» a que correspondem três momentos distintos. Até ao século XV, a política externa portuguesa desenvolve-se na Península Ibérica. Impera o

²⁵⁵ Este artigo é escrito ao abrigo do antigo acordo ortográfico.

²⁵⁶ Nuno Severiano Teixeira, «O 25 de Abril e a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, (Março de 2004): 5.

modelo do Portugal medieval que se relaciona num modelo político de dimensão igual composto por Castela, Leão, Navarra, Aragão e Portugal. Os equilíbrios são procurados, fundamentalmente, num quadro intra-peninsular.

No século XV a conjuntura modifica-se. O equilíbrio peninsular medieval dá lugar a um desequilíbrio o que faz com que Portugal procure a denominada “compensação marítima” como forma de fazer face à pressão continental de Espanha. Este segundo modelo de inserção internacional duraria cinco séculos e só termina entre 1974 e 1986, com o processo de democratização e a integração europeia. É o modelo histórico, ou tradicional, de inserção internacional do país. A partir de 1986, prevalece o chamado modelo democrático, ou seja, um novo modelo de inserção que oportunamente estudaremos numa fase mais adiantada desta investigação²⁵⁷. Em suma, deste grande arco estratégico resultaram três eixos de orientação, que, aliás, se mantiveram ao longo dos séculos²⁵⁸.

O primeiro pilar é o europeu. Numa primeira fase, procurou-se construir uma orientação que garantisse não só a independência do país, mas também um reforço da importância estratégica de Portugal. Compreensivelmente, a pressão hegemónica exercida pela vizinha Espanha obrigou a uma aproximação ao Reino Unido – a principal potência europeia (e também marítima) –, tendo no horizonte a certeza de que o país teria que posicionar-se nas Relações Internacionais num plano diferente dos espanhóis.

O segundo pilar é o Atlântico. é de sublinhar a procura de um efeito compensatório face à pressão existente na Europa Continental, mas também como um imperativo no que concerne à manutenção do império colonial português. Este pilar foi viabilizado pela aproximação às potências marítimas, primeiro ao Reino Unido, e depois aos Estados Unidos da América (EUA).

O terceiro pilar é o império colonial português. A projecção do poder português nas suas colónias funcionou, em determinado momento, e mais uma vez, visando a procura de um equilíbrio externo face ao con-

²⁵⁷ *Ibid.* 6-11.

²⁵⁸ Ver Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015), 37.

texto europeu e à dependência das potências marítimas. A necessidade de Portugal se afirmar como uma nação soberana, a potencialidade económica das colónias e a afirmação do país no plano internacional solidificaram este pilar, o qual ganharia uma nova dimensão depois do 25 de Abril. Aqui torna-se necessário evidenciar a criação de um espaço lusófono que seria mais tarde redimensionado através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Independentemente do tipo de regime político, estes são os principais pilares da política exterior portuguesa, ao qual devemos acrescentar um quarto mais recente, a diplomacia económica.

O estudo que é proposto neste ensaio – como é ilustrado pelo seu título –, terá um enfoque precisamente no que diz respeito ao vector transatlântico da política externa portuguesa, mais concretamente no período entre o pós II Guerra Mundial até à actualidade. Nesse sentido, cremos que é importante responder a duas questões. Em primeiro lugar, qual foi a importância do vector transatlântico para a afirmação da soberania portuguesa no pós II Guerra Mundial? Em segundo lugar, face à mudança sistémica ocorrida com o 11 de Setembro, qual deve ser a orientação externa portuguesa no que concerne ao pilar atlântico?

A nova ordem mundial: Portugal no pós 2ª Guerra Mundial

Até à primeira guerra mundial, as ameaças à independência da soberania portuguesa foram sendo compensadas e equilibradas com o alinhamento com o Reino Unido. O que de certa maneira é compreensível sendo até à data a maior potência europeia com uma dimensão marítima mundial sem paralelo. Este ponto é particularmente notório aquando da I Guerra Mundial onde a política da I República foi direccionada não só para fortalecer a posição europeia de Portugal, mas também como salvaguarda dos territórios ultramarinos que, entretanto, estavam a ser ameaçados pela Alemanha. A II Guerra Mundial vem alterar esta conjuntura.

Tornou-se evidente que a posição do Estado Novo durante a II Guerra Mundial – não deixando de salvaguardar uma eventual vitória da Alemanha e um alinhamento com a potência hegemónica continental – traduziu aquilo que era a defesa de um eixo fundamental, a

manutenção da aliança inglesa, adotando uma *neutralidade* de “*facto*” mas também “colaborante”. Neste ponto, deve-se realçar não só a colaboração com os britânicos na cedência de facilidades nos Açores, em 1943, mas também a cedência da Base de Santa Maria, aos EUA, em Novembro de 1944.

Contudo, o Estado Novo assiste com profunda preocupação ao fim da II Guerra mundial. Terminado o conflito, inicia-se numa nova fase do regime salazarista. Como refere Nuno Severiano Teixeira, «[...] Portugal, país neutro estará à margem dos trabalhos diplomáticos de regresso à paz e do reordenamento do novo sistema internacional»²⁵⁹. No período entre 1945 e 1949, o país vive num relativo isolamento internacional – por exemplo, a candidatura portuguesa à Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, é vetada pela URSS no Conselho de Segurança. A política externa lusa vê-se numa situação periférica, sem capacidade de manobrar no novo sistema internacional, sobretudo, pela incompreensão de Oliveira Salazar da nova ordem sistémica.

Com efeito, Salazar não aceita nem a nova ordem bipolar, nem a substituição do Reino Unido pelos EUA como potência marítima dominante. Por outro lado, não compreende a importância da ONU no novo panorama mundial, uma vez que o princípio dominante da organização assentava num subterfúgio que consagrava o direito dos povos a dispor de si mesmos, dando azo ao que o professor chamava de «delírio de libertações pouco amadurecidas»²⁶⁰, sendo obviamente uma ameaça concreta e objectiva ao império colonial português.

A diplomacia portuguesa vê-se ultrapassada face à nova realidade política pois o sistema deixa de ser eurocêntrico para passar a ser dominado por duas grandes potências. A ausência de discernimento leva a que discernimento leva a que seja adoptada uma postura conservadora, privilegiando a consolidação das relações com o regime de Franco e com a aproximação à Inglaterra. Se o primeiro caso é coroado de êxito, já o segundo objectivo é um rotundo fracasso²⁶¹. Reforçando essa mesma

²⁵⁹ Nuno Severiano Teixeira, «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986», *Política Internacional*, Vol.1, Nº12, (1996): 73.

²⁶⁰ José Mattoso, *História de Portugal*, Vol. 7, (Estampa: Lisboa, 1994), p.401

²⁶¹ Com efeito, se a aproximação a Espanha é facilitada pela reafirmação do Pacto Ibérico, a proposta, apresentada a 21 de Janeiro de 1947, visando um acordo de defesa permanente entre Portugal e Inglaterra é recusada pelo Governo Trabalhista Britânico. Ver António José Telo; «Portugal e a sua integração na Aliança Atlântica» em *Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, (Ministério da Defesa Nacional,

incompreensão e demonstrando uma certa desconfiança em relação ao governo de Washington, Portugal rejeita a 1ª fase do plano Marshall²⁶².

Porém, a agudização do conflito bipolar e a grave crise económico-financeira que o país atravessava, embora negada pelos seus governantes, leva a uma inversão da posição portuguesa. Como afirma Tiago Moreira de Sá, é aqui que o Estado Novo cria uma «ruptura com a tentativa persistente de equilíbrio entre as vocações atlântica e continental de Portugal, afirmando a primeira em detrimento da segunda orientação»²⁶³. Esta política ficou conhecida pela célebre premissa proferida por António de Oliveira Salazar, “face ao mar, costas à terra»²⁶⁴.

Por razões que se prendem com critérios meramente estratégicos, é neste hiato de tempo que as ilhas atlânticas de Portugal assumem uma importância geopolítica que até aqui não tinham. Quer a ilha da Madeira, quer, e em particular, o arquipélago dos Açores adquirem uma preponderância estratégica com estatuto especial. Até 1945, privilegiando a aliança com o Reino Unido. Depois da II Guerra mundial, virando a orientação para os EUA, reforçando a importância do vector atlântico.

Apesar de lenta, a aproximação de Lisboa a Washington ficaria lavrada com a assinatura de sucessivos acordos entre 1946 e 1948, transformando os Açores num pilar estratégico para os EUA e cimentando, igualmente, a cooperação bilateral entre o Governo norte-americano e Portugal.

A nova realidade é objectiva: os Estados Unidos desempenham agora um papel de extrema importância no quadro de segurança Atlântico e nem mesmo as reservas de Salazar podem esconder esta situação. Daí que, visando salvaguardar o papel de Portugal no sistema de segurança Atlântico, Oliveira Salazar tenha adoptado uma postura marcada pela moderação.

Esta prudência leva inclusive à assinatura de um acordo bilateral de cooperação sobre a base dos Açores, em 1948. A conjuntura favorável impulsionaria a integração de Portugal no futuro sistema de segurança no quadro do Atlântico Norte: a Aliança Atlântica.

Lisboa: 1999), 75.

²⁶² Ver Maria Fernanda Rolo, «Portugal e o Plano Marshall – História de uma adesão a contragosto, (1947-1952)», *Análise Social*, vol. XXIX, (1994):843.

²⁶³ Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, 48.

²⁶⁴ Ver o debate parlamentar, a propósito da ratificação do Pacto do Atlântico Norte, realizado no dia 26 de Julho de 1949. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/04/04/200/1949-0725?sft=true#p727>. Acesso a 2 de Agosto de 2018.

Assim sendo, no final do 1º semestre de 1948, face à ameaça soviética e à necessidade de definir o novo sistema de segurança Atlântico, os Estados Unidos, o Canadá e os países europeus signatários do Tratado de Bruxelas iniciam longas rondas negociais visando a assinatura do “Tratado do Atlântico Norte”. Paralelamente, as dúvidas que Salazar tinha sobre o Plano Marshall foram esvaziando-se e o país acabaria mesmo por se transformar num membro fundador da NATO/OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – pelo Tratado de Washington, em 1949, conjuntamente com a França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Islândia, Itália, Estados Unidos e Canadá²⁶⁵.

A adesão à NATO vem reforçar a importância geoestratégica e geopolítica das ilhas Atlânticas naquilo que era agora o núcleo central do novo sistema de segurança mundial. Por um lado, reforçando a posição portuguesa do ponto de vista multilateral no seio da NATO, abrindo consequentemente um novo caminho na relação bilateral com os EUA.

No imediato, daqui resultaria a assinatura, em 1951, de dois acordos importantes responsáveis por regular as relações bilaterais no período pós II Guerra Mundial: o Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa (5 de Janeiro) e o Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos (6 de Setembro). Fundamentalmente, pela assinatura do primeiro, eram alvo de regularização questões ligadas ao fornecimento de equipamento militar norte-americano e à concepção de uma solução militar quanto à defesa do Atlântico Norte. Pelo segundo, relacionado com os Açores, estabeleciam-se as bases de compromisso da cedência daquela parte do território português aos EUA em caso de guerra, bem como a ampliação e construção de instalações militares²⁶⁶.

Por outro lado, e mais importante, confirma a permanência dos pilares históricos da política externa portuguesa: o atlântico e a aliança com a potência marítima. Neste quadro geral, ocorre uma mudança significativa, ou seja, o declínio da aliança inglesa e a ascensão dos EUA como pilar desta atlanticidade.

²⁶⁵ Sobre as reservas de Portugal ao Plano Marshall, ver Juan Carlos Gimenez, *Franco e Salazar – as relações luso-espanholas durante a guerra fria*, (Lisboa, Assírio e Alvim: 1996), p.169.

²⁶⁶ Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, (Lisboa, Editorial Notícias:2002), p.22.

A partir deste momento, a política externa do Estado Novo entra numa espiral positiva, que somente a entrada na ONU, em 1955, – e a subsequente contestação internacional à política colonial de Salazar – virão a contrariar. Independentemente das vicissitudes verificadas na política externa portuguesa das décadas seguintes, a linha atlântica e a presença de Portugal na NATO manter-se-ão como pilares da política externa portuguesa até ao final do regime, sendo fundamentais na consolidação da democracia portuguesa no pós 25 de Abril.²⁶⁷

O conflito ultramarino e o pilar transatlântico

O início dos anos 50 são marcados pelo bom relacionamento bilateral com os EUA na sequência do já mencionado acordo bilateral sobre a base dos Açores, de em 1948, que seria reforçado pela assinatura do *Mutual Defence Assistance Act* de 1949. Sempre no quadro da Aliança Atlântica, Portugal e os Estados Unidos assinariam em, Janeiro de 1951, um acordo de auxílio mútuo e, em Setembro do mesmo ano, um acordo de defesa que estendia as facilidades na base militar dos Açores até 1956. Em Novembro de 1957, a assinatura de um acordo suplementar de defesa estenderia o prazo de vigência até Dezembro de 1962.

Paralelamente, o reforço da atlanticidade originária, contudo, um afastamento português do processo de integração europeu assente nas Comunidades Europeias – vincadamente supranacionais – que a partir dos anos 50 começa a ganhar forma. Ao invés, Portugal reafirma a sua aproximação atlântica ao integrar a zona de comércio livre da *European Free Trade Association* (EFTA), alinhando-se, mais uma vez, com o Reino Unido. Tal posição permitiria não só manter a coerência com a sua estratégia atlântica, mas também funcionaria como o garante de uma relação privilegiada com as antigas colónias face à especificidade da zona de comércio livre por oposição a uma união aduaneira.

Como referido anteriormente, a entrada de Portugal na ONU inicia uma nova fase para a política externa portuguesa marcada pela pressão da comunidade internacional à política colonial do Estado Novo. Sobretudo, porque em 1956, e na sequência da crise do Suez, a política

²⁶⁷ Ver, sobre este ponto, Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a NATO», *Nação e Defesa*, Nº90, (1999): 17-18.

exterior de Portugal passa a visar quase exclusivamente o reforço da sua vertente ultramarina.

Na verdade, logo em 1954, surgem as primeiras dificuldades no relacionamento bilateral com os EUA após a ocupação dos enclaves de Dadrá e Nagar-Aveli, no chamado “Estado Português da Índia”. Ao pedido de apoio português, Washington responderá com indiferença e hesitação, recusando-se a condenar oficialmente a atitude da União Indiana.

Assim sendo, a década de sessenta é marcada por dificuldades de relacionamento quer a nível bilateral, com os Estados Unidos, quer no quadro multilateral, com a OTAN, invertendo assim a tendência positiva dos anos cinquenta.

Em maio de 1960, o Presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower visita Portugal. Considerado um dos momentos altos das relações luso-americanas, cedo se entendeu que a questão colonial não era geradora de consenso entre as duas partes. Enquanto Oliveira Salazar via com preocupação a emergência de novas nações em África – o governante português acreditava que estas elites nacionalistas juntar-se-iam ao bloco comunista –, Eisenhower, pelo contrário, considerava que os nacionalismos africanos seriam determinantes para evitar a penetração do comunismo²⁶⁸.

Todavia, seria com a administração Kennedy que as relações entre Portugal e Estados Unidos se agravariam. Os Estados Unidos procuram implementar uma nova orientação externa para África, a qual será mais crítica relativamente à política colonial portuguesa.

Nesta conjuntura, em Dezembro de 1960, na Assembleia Geral das Nações Unidas, os Estados Unidos votaram favoravelmente a *Resolução 1514* que não era mais do que uma condenação genérica de todas as formas de colonialismo, adoptando, contudo, uma postura neutral sobre se os territórios portugueses deviam ser incluídos na designação genérica de ‘territórios não-autónomos’²⁶⁹.

O ano de 1961 foi, para o regime salazarista, o “ano de todos os perigos” com reflexos internos, mas também, e sobretudo, na relação bilateral com os EUA. Para o governo do Estado Novo, o episódio do Santa Maria²⁷⁰,

²⁶⁸ Daniel Marcos, «Eisenhower, Portugal e o «ano da África» nas Nações Unidas», *Relações Internacionais*, (Junho de 2011): 5.

²⁶⁹ Ver José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, (Lisboa, IEEI, 1996), p.16

²⁷⁰ A 22 de Janeiro um grupo de opositores ao Estado Novo sequestrou o navio Santa Maria com o objectivo

o golpe tentado por Botelho Moniz²⁷¹ e a ocupação de Goa, Damão e Diu pela União Indiana eram o reflexo de uma certa hostilidade, seja por inépcia na acção, seja por interferência directa, dos EUA para com Portugal. Aliado a este contexto negativo eclodem as primeiras revoltas em Angola. Por essa altura, cresciam as pressões da administração Kennedy sobre a política colonial do Governo português. No contexto da Guerra-fria, a política externa norte-americana passava por defender uma aproximação aos movimentos de descolonização numa tentativa de procurar conter a expansão soviética em África.

Em Outubro de 1961, o embaixador dos EUA na NATO, Thomas K. Finletter, vem a Lisboa com a intenção de persuadir Salazar a alterar a política colonial portuguesa. A intransigência do ditador faz-se sentir com duras críticas à ONU e à política norte-americana para Angola. E, em Novembro do mesmo ano, apesar de uma certa moderação norte-americana, 83 membros do *Trusteeship Committee* da Assembleia Geral das Nações Unidas, incluindo os EUA, votam a favor da resolução afro-asiática, que condenava Portugal por recusa em prestar informações sobre Angola²⁷². Era o pronúncio daquilo que seria, entre 1961 e 1963, um verdadeiro choque entre as administrações Kennedy e Salazar²⁷³.

De facto, para Portugal, as colónias ultramarinas «davam garantias económicas e condições geoestratégicas para uma defesa contra o comunismo mundial»²⁷⁴. Não tendo, por isso, qualquer enquadramento a onda negativa emanada da Casa Branca. Mais ainda, aqueles territórios eram parte integrante da Nação portuguesa não fazendo sentido debater assuntos internos do Estado português no seio da ONU.

de seguir com ele para Angola e aí aderir a um movimento revoltoso em preparação. Na sequência desta acção, o governo português solicitou o auxílio de Londres e Washington para recuperar o navio, tendo recebido de imediato uma resposta favorável. Porém, quando foi informada que os revoltosos agiam contra o regime autoritário a Administração Kennedy alterou a sua posição inicial de apoio.

²⁷¹ O episódio conhecido por “golpe Botelho Moniz” foi uma tentativa de golpe de Estado liderada pelo Ministro da Defesa, General Júlio Botelho Moniz. Para Salazar, havia sinais evidentes de envolvimento dos Estados Unidos na conspiração, nomeadamente do seu Embaixador em Lisboa, Charles Burke Elbrick, tendo este facto aumentado as desconfianças entre ambos os países.

²⁷² Ver José Freire Antunes, Kennedy e Salazar – O Leão e a Raposa”, (Lisboa: Difusão Cultural, 1991), p.291-294.

²⁷³ Ver Luís Nuno Rodrigues, *Kennedy-Salazar: A Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, (Lisboa: editorial notícias, 2002).

²⁷⁴ Pedro Manuel Santos, «Portugal e a nato. A política colonial do Estado Novo e os aliados (1961-1968)», *Relações Internacionais* (março de 2009):48.

A crise político-diplomática ocorria no seio das Nações Unidas, mas também devido aos contactos dos EUA com movimentos nacionalistas, junto da União dos Povos de Angola (UPA), de Holden Roberto. Já de um ponto de vista multilateral, o empenhamento atlântico e os compromissos com a NATO são preteridos em prol da questão colonial, que passará a ser o baluarte da política externa portuguesa.

Apesar de Kennedy considerar Angola como uma prioridade da política externa norte-americana, teria que escolher entre Angola e os Açores porquanto os EUA corriam o risco de Portugal romper o Acordo dos Açores, que expiraria em 31 de Dezembro de 1962. Como nos refere o Embaixador Calvet de Magalhães, «Salazar estava determinado a não assinar mais nenhum acordo com as autoridades americanas»²⁷⁵.

Conjuntamente com esta tomada de posição, Salazar, como forma de pressão sobre a Administração Kennedy, desenvolveria também várias acções de “lobbying” político nos Estados Unidos, recorrendo à firma *Salvage & Lee* e, noutro plano, procurando equilíbrios diplomáticos com a França e com República Federal da Alemanha, negociando as bases alemã em Beja e francesa na ilha das Flores (Açores)²⁷⁶.

No contexto da guerra-fria balizado pela crise de Berlim, pela crise dos mísseis de Cuba e por uma crescente influência da URSS em África, os EUA entendem que os Açores são vitais para a sua estratégia e mudam a sua posição face a Portugal.

Todavia, e como nos refere Tiago Moreira de Sá, «depois da grave crise do primeiro ano e meio da administração Kennedy, a partir de meados de 1962 assistiu-se a uma reaproximação entre Portugal e os Estados Unidos tendo por base os interesses dos dois países, muito em particular o dos norte-americanos em renegociar a permanência nos Açores [...]»²⁷⁷. De facto, a renovação do acordo suplementar da defesa de 1957 foi um sinal desta aproximação.

Contudo, aquando da prorrogação do acordo até 1 de Janeiro de 1964, Salazar não deixaria de sublinhar a precariedade do mesmo, considerando que era uma situação «*de facto*» e «*não de jure*» ficando tudo

²⁷⁵ José Calvet de Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», *Estratégia*. (Número 3, 1987): 17.

²⁷⁶ José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar – O Leão e a Raposa*, p.256.

²⁷⁷ Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, (Lisboa, Dom Quixote, 2016),p.403.

dependente do resultado das conversações e negociações que se seguiriam entre as autoridades dos dois países. Na prática, as negociações nunca chegaram a iniciar-se devido às diferentes interpretações que ambos os países tinham sobre os territórios ultramarinos e o problema só seria resolvido com Marcelo Caetano, em 1971. Mas é justo dizer que a melhoria das relações luso-americanas acentuou-se durante as presidências de Lyndon Johnson (1963-1969) e Richard Nixon (1969-1974).

No primeiro caso, falhado o «Plano Anderson»²⁷⁸, acabou por existir uma aceitação tácita do *status quo* por parte de Lyndon Johnson relativamente à questão colonial portuguesa, além de que houve um incremento das trocas económicas entre os dois países, aumentando a confiança político-diplomática. No que concerne à Administração Nixon, devido à alteração da política africana dos Estados Unidos, a aproximação seria ainda mais significativa ao então ainda recente governo de Marcelo Caetano. O resultado seria o regresso a uma política de normalidade norte-americana.

A postura de Portugal para com a NATO também sofre alterações. Em 1966, com a retirada francesa da estrutura militar integrada, o comando do IBERLANT ficaria sediado em território português e seria atribuído a um oficial norte-americano. Segundo António Telo, era o «renascimento duma colaboração parcial»²⁷⁹.

O período “marcelista”

Mas a visão externa portuguesa estava a mudar, em particular, desde a subida ao poder de Marcelo Caetano, em 1968. A aproximação à França e à Alemanha encetada por Salazar leva também à abertura de uma nova variante multilateral com uma aproximação à Comunidade Económica Europeia (CEE) em face do colapso da EFTA e da entrada do Reino Unido na CEE, em 1973. A “opção europeia” torna-se um eixo fundamental da política externa portuguesa e o acordo comercial Portugal – CEE, de 1972,

²⁷⁸ Em 1965, o embaixador norte-americano em Lisboa, George Anderson, elaborou um plano – o «plano Anderson» – que consistia na aceitação por parte de Portugal da autodeterminação das suas colónias num prazo de dez anos em troca de garantias de Washington de que a actividade nacionalista em África terminaria de imediato e da promessa de uma ajuda económica da América ao Estado português. A proposta seria recusada por Salazar seis meses depois. Ver Luís Nuno Rodrigues, «Missão impossível: O Plano Anderson e a questão colonial portuguesa em 1965», *Relações Internacionais*, (Março de 2004), pp. 99-112.

²⁷⁹ António Telo, *Portugal e os cinquenta anos de Aliança Atlântica*, (MDN, Lisboa, 1999), 10.

é extremamente relevante para a alteração da política externa portuguesa com a inclusão da “cláusula evolutiva”. Durante o Governo de Marcello Caetano estiveram em oposição duas concepções antagonistas de visão externa e abordagem económica: a ultramaritimista, que defendia intransigentemente as colónias face ao continente europeu; e a europeísta defendendo uma aproximação à Europa sem rejeitar as colónias. Independentemente das diferentes visões, foi sendo sublinhada a preferência pela estabilidade conferida pelo Atlântico e pelo alinhamento com o Reino Unido no contexto europeu²⁸⁰. Estavam abertas as portas a uma possível adesão à CEE de um Portugal democrático e sem colónias.

O facto de Portugal ter regressado às actividades regulares da OTAN, em 1966, permitiu também uma aproximação entre Lisboa e os Estados Unidos. Na realidade, contornam-se as divergências político-ideológicas e procura-se a cooperação possível com o governo norte-americano. Este novo clima permite a assinatura, em 9 de Dezembro de 1971, por ocasião da reunião ministerial da OTAN em Bruxelas, do novo acordo relativo à concessão de facilidades nos Açores, até Fevereiro de 1974. Os Estados Unidos fornecem a Portugal, entre outras contrapartidas, um crédito de 400 milhões de dólares para projectos de desenvolvimento. Abre-se um novo período em que a negociação é baseada nas contrapartidas de carácter económico-financeiro, política que se prolongaria até ao fim da década de oitenta.

A este bom clima diplomático não será alheia a posição favorável dos Estados Unidos na Assembleia Geral da ONU, nem o facto de Portugal ter permitido a utilização da Base das Lajes, nos Açores, durante a guerra de Yom Kippur, em 1973. Portugal foi então o único país membro da NATO a autorizar os Estados Unidos a utilizar uma base na ponte aérea de auxílio a Israel. A posição de Portugal foi de tal modo apreciada pela classe política norte-americana que, contrariamente à sua posição oficial antes anos, os Estados Unidos em vésperas do 25 de Abril de 1974, chegaram a equacionar apoiar militarmente Portugal na condução da guerra em África²⁸¹. A aproximação à Europa continental revelar-se-ia muito condicionante para a ditadura portuguesa abrindo as portas à revolução de Abril de 1974.

²⁸⁰ Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, 54.

²⁸¹ Luís Nuno Rodrigues «Portugal e os Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial», *Janus* (2002): 4.

A transição para a democracia

A transição da ditadura para o regime democrático representou uma linha de ruptura na política externa portuguesa, com o enfoque a estar agora centrado no continente europeu e na integração europeia.

Genericamente, o processo de transição à democracia vem determinar uma redefinição da política externa portuguesa de acordo com o programa do Movimento das forças armadas (MFA), que se traduzia, em termos gerais, pela fórmula «democratização; descolonização; desenvolvimento». Num processo complexo, pode-se dizer que entre Abril de 1974 e Janeiro de 1986, a política externa portuguesa teve duas fases. A primeira fase (1974-1976), de transição para a democracia, correspondente ao período pré-constitucional, dominado pelo Processo Revolucionário em Curso (PREC). A segunda fase (1976-1986), de consolidação democrática, correspondente ao período constitucional, marcado pela institucionalização e pela estabilização do regime democrático.

Com o fim do império colonial, Portugal terá que recentrar o seu espaço estratégico e fá-lo-á através da manutenção no sistema de segurança atlântico, via NATO, e privilegiando também uma relação bilateral cada vez mais próxima com os EUA. Numa lógica de complementaridade, o atlântico teria igualmente subjacente um eixo forte europeu, uma nova relação com a Espanha e a criação de um espaço lusófono, através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Estavam projectados os principais eixos estratégicos da política externa portuguesa do pós 25 de Abril²⁸².

No que concerne à relação transatlântica, é hoje perfeitamente claro que a Revolução portuguesa causou alguma surpresa, não só nos aliados europeus, mas também, e sobretudo, nos Estados Unidos. Durante o PREC, e até à chegada de Frank Carlucci III como seu embaixador em Lisboa, em Janeiro de 1975, a Administração Nixon demonstraria uma profunda desorientação política sobre como reagir aos acontecimentos em Portugal.

Os EUA estavam mais preocupados com a Guerra no Vietname e com o Watergate do que propriamente com a política portuguesa. Aliás, o encontro do general Spínola com o Presidente norte-americano

²⁸² Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, 55.

Richard Nixon, nas Lages, em Junho de 1974, retiraria quaisquer tipo de dúvidas: os EUA não estavam em condições de dar uma resposta concreta de apoio - mesmo tendo em conta a ameaça comunista que pairava sobre o país – ao problema português. Esta incongruência vinha não só do Presidente norte-americano, mas também de Henry Kissinger.

Durante o Verão quente, em especial depois do “11 de Março”, a situação agudiza-se, e a percepção é que Portugal é um país dominado pelos comunistas. Daí que o Secretário de Estado Americano Henry Kissinger – demonstrando incompreensão sobre o que se estava a passar na Península Ibérica – tivesse defendido que o país se poderia tornar numa “vacina” para a Europa do Sul, um exemplo negativo que ninguém pretenderia seguir, o que permitiria segurar a Espanha e a Grécia.

Apesar da participação do Partido Comunista nos governos transitórios, e dos receios gerados na Casa Branca, António de Spínola e Mário Soares (enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros) reafirmariam sempre a fidelidade portuguesa à NATO, à presença dos EUA nos Açores e à herança atlântica. Como refere Nuno Severiano Teixeira, «o vector atlântico significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa e jogou um papel importante não só ao nível da orientação externa como também da estabilização interna do País»²⁸³.

De tal modo que a teoria de Kissinger seria contrariada por Frank Carlucci bem como pelos aliados europeus, em especial a Inglaterra e a França, afastando qualquer hipótese da retirada de Portugal da Aliança Atlântica. Naquele que foi um dos períodos mais sensíveis da participação portuguesa, pode-se dizer a NATO teve um papel discreto mas fundamental na implantação do pluralismo democrático em Portugal, um processo relacionado com a evolução da política dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia²⁸⁴.

Se excluirmos o período conturbado do PREC, com a tomada de posse do I Governo Constitucional, em 1976, Portugal assume em definitivo a sua dupla condição: a de país europeu e atlântico. Embora com enquadramentos distintos. A Europa era um garante de estabili-

²⁸³ Nuno Severiano Teixeira, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais* (Dezembro de 2010): 54.

²⁸⁴ Ver José Medeiros Ferreira, «O 25 de Abril no contexto internacional», *Relações Internacionais*, (Junho de 2004): 152.

dade político-económica, essencial para a consolidação democrática. O Atlântico assegurava a segurança do país, através da sua potencialização geoestratégica, evitando a marginalização internacional e posicionando o país nos principais centros de decisão europeia.

A «opção europeia» será, contudo, a prioridade da política externa do regime democrático, a partir de 1976. Esta aproximação é vista como um grande projecto político que começa a ganhar contornos com a assinatura do Protocolo Financeiro e do Protocolo Adicional ao Acordo de Comércio livre, ambos em 1976. Também em 1976 Portugal entra no Conselho da Europa e em 1977 pede, formalmente, a adesão à Comunidade Europeia. No ano seguinte, assina o tratado de adesão e, a partir de 1 de Janeiro de 1986, Portugal torna-se membro de pleno direito da, então, comunidade europeia. É a chamada «europeização da política externa portuguesa», que provocará a alteração do modelo de inserção internacional do país. Lateralmente, em Novembro de 1988, conjuntamente com a Espanha, adere à União da Europa Ocidental (UEO) fortalecendo o pilar europeu da sua política de segurança e defesa. A partir de 1986, conforme tivemos oportunidade de referir no início desta investigação, prevalece o chamado modelo democrático, ou seja, um novo modelo de inserção internacional.

Portugal, apesar do entusiasmo europeu, não esquece o eixo atlântico. O espírito atlantista culmina, ao nível bilateral, com a renovação dos acordos das Lajes em 1979, 1983, 1984 e 1995. Num quadro gradual de contrapartidas económico-militares, os Açores foram ganhando importância face ao quadro geoestratégico da altura (invasão soviética do Afeganistão e a revolução de Irã de 1979). Assim sendo, o vector atlântico representou para Portugal um elemento de continuidade – face à passagem da “opção africana” para a “opção europeia –, funcionando como estabilizador num processo de transição.

De um ponto de vista multilateral, o vector Atlântico permitiu um reforço da posição de Portugal no quadro da Aliança Atlântica, resultando num maior empenhamento português nos compromissos militares da NATO. O novo entusiasmo será recompensado em 1982 quando o comandante do IBERLANT adquiriu o Estatuto de Comandante em Chefe (CINC), passando a designar-se por CINCIBERLANT, sendo que nesse mesmo ano o seu titular passaria a ser um Almirante Português.

A opção europeia e o fim da guerra fria

Se o *annus mirabilis* de 1989 começara de um modo relativamente calmo, os tempos que se seguiriam materializar-se-iam na mais profunda alteração sistémica pós-Segunda Guerra Mundial. De facto, nem o mais brilhante analista político poderia prever que, entre 1989 e 1991, o muro de Berlim cairia, que a Alemanha se reunificaria e que o império soviético desmoronar-se-ia por completo pondo fim ao confronto político-ideológico da Guerra-fria²⁸⁵. Subitamente, o contexto de confronto bipolar, a mais perigosa manifestação de rivalidade entre duas grandes potências, passou a ser visto com um certo distanciamento como o período mais longo sem uma grande guerra da História moderna²⁸⁶. É neste novo quadro de segurança internacional que Portugal desenvolverá a sua política externa.

Desde logo, o sistema de segurança mundial pós 1989 obriga a uma reflexão profunda acerca dos interesses portugueses, em termos de segurança e defesa. Desde logo, o sistema de segurança mundial pós 1989 obriga a uma reflexão profunda acerca dos interesses portugueses, em termos de segurança e defesa, até porque verificar-se-á uma perda de importância do eixo atlântico face ao pilar europeu.

No plano bilateral, a relação com os EUA é pautada por alguma indefinição. Com efeito, após as revoluções democráticas de 1989, George H. Bush procurou revitalizar a cooperação com a URSS procurando conter a instabilidade decorrente da nova conjuntura político-militar. Neste contexto, a política externa norte-americana desenvolveria uma nova doutrina reguladora das relações entre os EUA e a URSS, a doutrina “para além da contenção” (*beyond containment*), a qual reforçava a necessidade de uma integração da União Soviética na comunidade das nações²⁸⁷.

²⁸⁵ Existem várias datas que são referenciadas para marcar o fim da Guerra-fria; Novembro de 1989, data da queda do muro de Berlim; Outubro de 1990, data da reunificação da Alemanha; Novembro de 1990, data da assinatura da Carta de Paris e Dezembro de 1991, data do fim da URSS.

²⁸⁶ John Lewis Gaddis, «The Cold War, the Long Peace and the Future», em *The End of Cold War: Its Meanings and Implications*, ed. Michael J. Hogan, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 21.

²⁸⁷ Em Julho de 1989, George H. Bush visitou a Polónia e Hungria após as eleições de Junho em que os candidatos do *Solidariedade* ganharam a maior parte dos lugares no Senado Polaco, invertendo uma posição política de domínio comunista com mais de quarenta anos. Os EUA desenvolveriam então uma nova política externa, denominada de “para além da contenção”. Num discurso perante a recém-eleita Assembleia Nacional Polaca, Bush apelava à integração da Europa de Leste na “comunidade das nações”. Discurso disponível no site do *George W. Bush Presidential Library and Museum* em <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Na prática, a nova doutrina representava não só um apoio às novas reformas operadas no território soviético, mas também um impulso à implementação das ideias democráticas nos países de leste²⁸⁸.

De qualquer modo, e neste período de aceleração sistémico, convém sublinhar um momento importante das relações entre Portugal e os EUA: o processo de paz de Angola, que culminou no Acordo de Bicesse de 31 de Maio de 1991.

Sobretudo porque a questão angolana começou a ser relevante no âmbito do relacionamento luso-americano face à adopção, por parte da administração Reagan, de uma «orientação estratégica para a África Austral que ficou conhecida como *Linkage*, ou seja, ligando a saída sul-africana da Namíbia à retirada das tropas cubanas de Angola»²⁸⁹. Naquilo que foi um processo extenso e delicado de diálogo e cooperação, durante os anos de 1991 e 1992, Portugal e os EUA revelariam, no geral, proximidade e concordância nas suas posições.

Por outro lado, a Administração seguinte de Bill Clinton definiria duas prioridades. Em primeiro lugar, a recuperação económica do país, dando uma dimensão transcendente ao *slogan* eleitoral *it's the economy stupid!*²⁹⁰. Em segundo lugar, a definição de uma visão multilateral do mundo. A «Estratégia para o Alargamento e para o Compromisso» não era mais do que a constatação de uma nova postura dos EUA: aposta na valorização das instituições internacionais e retraimento no uso do poder militar do país²⁹¹. Particularmente, alterava-se o conceito de “defesa avançada” que tinha a sua base no “cordão sanitário” do pós II guerra Mundial.

Naturalmente que esta conjuntura não se coadunaria com os interesses específicos de Portugal, em particular devido à questão dos Açores. Utilizando o peso da unipolaridade – os Estados Unidos são ago-

research/public_papers.php?id=655&year=&month=. Acesso a 3 de Agosto de 2018. Sobre uma análise mais específica sobre a posição de Bush relativamente à Europa de Leste ver, por exemplo, Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of US Policy in Europe*, (Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, 1997), 40.

²⁸⁸ Michael Mandelbaum, «The Bush Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 70, 1, (1991):7.

²⁸⁹ Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, p. 445.

²⁹⁰ Esta expressão seria uma bandeira da campanha eleitoral de Bill Clinton em 1992, e vinha expor a precária situação económica que o país atravessava, pelo menos naquilo que era o entendimento dos Democratas.

²⁹¹ Ver *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Julho de 1994), The White House, 1. Disponível para consulta no site do *The National Security Strategy Archive* (NSSA) em http://nssarchive.us/?page_id=56. Acesso a 29 de Julho de 20128.

ra a única potência global – apresentam-se dois argumentos. O primeiro visa, face ao contexto internacional, desvalorizar a importância estratégica da Base das Lajes. O segundo, que não está inteiramente dissociado do primeiro, sugere que já não faz sentido as contrapartidas militares porquanto Portugal apresenta índices de desenvolvimento socioeconómicos acima da média.

Portugal, pelo contrário, insistiria na defesa do elo transatlântico de uma maneira mais ampla. Por outras palavras, qualquer Acordo teria que ter uma natureza global abrangendo, não só o domínio da cooperação e defesa, mas também um acordo técnico e laboral para os trabalhadores da Base das Lajes. Apesar de algumas divergências, o novo Acordo de Cooperação e Defesa seria assinado em 1995²⁹².

Do ponto de vista multilateral, com a aprovação do novo conceito estratégico da NATO assinado em Roma, em Novembro de 1991, Portugal mostrar-se-á empenhado em fazer parte da “nova” Aliança Atlântica. Depois da Cimeira de Roma, o conceito estratégico de 1967 torna-se obsoleto. A nova estratégia é uma evolução da interpretação restrita da defesa expressa na estratégia de resposta flexível introduzindo «um conceito mais lato de segurança, através de três elementos de orientação política mutuamente reforçáveis: diálogo, cooperação e manutenção da capacidade de defesa colectiva”²⁹³. Embora o novo conceito estratégico sublinhe a sua componente política, a dimensão militar da Aliança permaneceu como um factor essencial para a consecução dos seus objectivos. No plano estrutural, assiste-se a uma reestruturação da organização ao nível de comandos, sistema de forças, na concepção das forças e nas suas missões. Face ao fim do Pacto de Varsóvia, a nova lógica político-militar determina que a confrontação seja substituída pela cooperação e que os antigos inimigos se tornem aliados.

Os primeiros passos são dados em Roma, com a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), destinado a institucionalizar o relacionamento com os países do centro e leste europeu, através de uma estrutura de cooperação. Durante este processo, Portugal mostrar-se-á empenhado em aprofundar o relacionamento com os ex-satélites

²⁹² Ver Nuno Filipe Brito, «o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América», *Política Internacional*, Vol. 1, N.º 11, (Primavera-Verão 1995): pp. 135-157.

²⁹³ Rob de Wijk, «Evolução do conceito estratégico da NATO», *Mais Alto*, (Dez/Jan 1999): p.20.

da URSS, tendo para o efeito celebrado um número considerável de acordos bilaterais de cooperação, no âmbito da defesa, com a Bulgária, Hungria, Polónia, República Checa e Roménia. A iniciativa da parceria para a paz (PPF), de Janeiro de 1994, veio reforçar o carácter institucional desta nova conjuntura, estimulando o relacionamento entre os “parceiros” para novas actividades no âmbito das operações de paz, gestão de crises e humanitárias completando e aprofundando a cooperação política alcançada no âmbito do NACC.

A PPF permitiu uma adequação das doutrinas dos países membros e o aprofundamento da componente operacional com as forças da OTAN. Também neste ponto Portugal foi solicitado a participar com as suas Forças Armadas em actividades militares coordenadas pela *Partnership Coordination Cell* (PCC), de que é exemplo o exercício *Strong Resolve* realizado no nosso país, em 1998.

A posição de Portugal, quanto ao processo de alargamento, foi pautada por uma extrema receptividade relativamente à adesão de novos membros à organização. Com efeito, já em 1995, o então Ministro dos negócios Estrangeiros de português, José Manuel Durão Barroso, advogaria que «[...] o alargamento futuro da OTAN exigir[ia] toda a nossa solidariedade [...]»²⁹⁴, e foi precisamente esta postura que o Governo português, através do seu sucessor Jaime Gama, seguiu na cimeira de Madrid: «apoiamos; enquanto geradora de estabilidade, uma relação sólida com a Rússia, como a que foi conseguida com o Acto Fundador assinado em Paris»²⁹⁵.

Porém, a nova conjuntura obrigou a repensar a relação transatlântica, nomeadamente na relação existente entre os dois pilares da Aliança: o americano e o europeu. Durante o conflito bipolar, a segurança europeia viveu “ancorada” nesta relação. A realidade sistémica era agora outra: os EUA sublinham a sua unipolaridade e a União Europeia institucionalizava uma política externa de segurança comum (PESC), reactivando a UEO. No cerne da questão estava a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD).

Em Maastricht, no quadro da PESC, é alcançado um consenso sobre a necessidade de afirmação da IESD e a UEO é, pela primeira vez, asso-

²⁹⁴ José Manuel Durão Barroso, “A parceria transatlântica no novo contexto de segurança europeia”, *Notícias da OTAN*, nº3, (Jul/Set. 95): 5.

²⁹⁵ Jaime Gama, «A política externa», *Nação e Defesa*, nº89, (1997): 52.

ciada à União Europeia, não sem alguma controvérsia. De facto, o texto do Tratado apresentava um carácter interpretativo paradigmático. E se, numa primeira análise, parecia consignar uma concepção europeia para a defesa da Europa, com a subordinação da UEO à União Europeia, deixando em aberto o desenvolvimento de uma capacidade militar autónoma, já na declaração anexa sobre a UEO prevalecia a concepção atlântica, dando maior relevância à relação com a NATO. A questão que se punha era determinar qual a relação NATO – UE – UEO. A IESD Seria o braço armado da União Europeia, ou o pilar europeu da NATO? A OTAN interpretaria a IESD neste último sentido, sendo que na Cimeira de Berlim de 1996 declarar-se-ia inclusive a contracção da IESD no seio da própria NATO.

Relativamente a este tema, Portugal adoptará uma posição diplomática, segundo a visão política lusa «[...] o reforço desta Identidade (a IESD) passa necessariamente por uma reestruturação satisfatória das relações entre estas três organizações.»²⁹⁶

Nesta altura, assiste-se a uma inversão da política externa portuguesa. Se tradicionalmente Portugal pautou a sua orientação estratégica para a componente atlantista, agora percorre um caminho de europeização, aproximando-se de uma posição euro-atlântica. José Manuel Durão Barroso pormenorizava esta ideia:

«Queremos preservar e reforçar o elo transatlântico que é de importância fundamental para a segurança europeia e a que é dada expressão concreta na actividade diária da Aliança. Não há dúvida de que a OTAN se mantém e continuará a ser a base da nossa segurança colectiva. Mas, também queremos reforçar o pilar europeu da OTAN e uma maneira sóbria de o fazer é através do reforço da UEO (...). É de todo o interesse para Portugal que se mantenha a presença Norte Americana na Europa, não apenas por causa da contribuição específica para a nossa defesa colectiva, mas também, e sobretudo, devido ao seu papel potencial de árbitro do equilíbrio europeu, assim como de garante do nosso empenhamento transatlântico. Mas estou também consciente dos nossos compromissos no quadro da construção europeia de que a UEO é um elemento fundamental». Mais adiante, defenderia «a continuação dos laços de solidariedade transatlântica criados pela NATO e o reforço da contribuição europeia para o esforço colectivo»²⁹⁷.

²⁹⁶ Ibid, p. 50.

²⁹⁷ José Manuel Durão Barroso, *Uma certa ideia de Europa* (Gradiva, Lisboa, 1999) p. 25.

A nova orientação estratégica do Governo Português terá obviamente repercussões sobre a política de defesa e, em particular, sobre a IESD. De recordar que, entre 1992 e 1993, Portugal tinha encetado um processo de reorganização/reestruturação e reagrupamento das suas Forças Armadas. Os efeitos da reestruturação visaram, sobretudo, a Força Aérea e a Marinha, sendo de destacar a criação da Brigada Aerotransportadora independente e a conversão da 1ª BMI em Brigada Mecanizada Independente, ficando ambas atribuídas à OTAN, mais concretamente no Comando Aliado da Europa. A participação na operação SHARP GUARD, e o Comando da STANAVFORLANT garantem uma presença significativa de Portugal.

No que diz respeito especificamente à IESD, o Governo de Lisboa assume uma posição claramente favorável. Apoiava o conceito das forças operacionais conjuntas e combinadas (CJTF) sendo que a validação do respectivo conceito passou, em parte, por Portugal aquando da realização do já mencionado “Strong Resolve” 98²⁹⁸. Por outro lado, dará parecer favorável à utilização de capacidades militares da NATO pela UEO, nomeadamente em missões do tipo Petersberg. Portugal afirma, pois, o seu vínculo transatlântico. O ano de 1995 marca a continuação do processo de reformas da NATO a nível interno, nomeadamente na definição de novas missões. Na sequência das negociações de Dayton, é formada a força de implementação na Bósnia (IFOR), para a implementação dos aspectos militares do Acordo de Paz para a Bósnia Herzegovina, assinado em Paris 1995.

A Aliança Atlântica abria um novo ciclo na sua história; pela primeira vez foram empregues forças multinacionais de países membros e não membros, numa missão “fora de área”. A participação de forças portuguesas na Bósnia, não só foi significativa²⁹⁹, como foi notória numa envolvência política não muito usual, roçando a histeria nacionalista.

²⁹⁸ Este exercício teve um duplo cenário de crise ajustado a todo o espectro de missões aliadas. O “Strong Resolve 98”, teve a novidade de contar com todos os países da OTAN e de vários da Parceria para a Paz. A “crise sul” foi conduzida nas áreas Ibero-Atlântica e Mediterrânica com grande intervenção do CINCIBER-LANT e larga participação das Forças Armadas Portuguesas.

²⁹⁹ Portugal contribuiu com um Batalhão aerotransportado; uma equipa de controlo aéreo-tático (TACP), e com a transição da IFOR para a SFOR manteve estacionado um batalhão militar. Por outro lado, desempenhou igualmente um papel importante no processo de paz da ex- Jugoslávia, através da participação de diplomatas e militares no cumprimento de missões de vigilância e monitorização decorrentes da assinatura dos acordos de Brioni.

Segundo Jaime Gama, «enquanto membro fundador da NATO, não poderia o nosso país alhear-se das suas responsabilidades»³⁰⁰.

E se António Vitorino realçava que a participação portuguesa era essencialmente uma questão de credibilidade³⁰¹, já Durão Barroso ia mais além: «longe vão os tempos em que uma visão paroquial da velha política externa nos condenou a tomar posição apenas perante um conjunto limitado de questões. É indispensável compreender que a participação no processo político europeu e a influência internacional do nosso país dependem da contribuição que derem às causas comuns»³⁰².

Durante o primeiro semestre de 1992, Portugal assumiu a Presidência da UE e com ela a direcção político-militar de todo o processo de paz. O Embaixador José Cutileiro desempenhou um papel importante ao nível diplomático, sendo de sua autoria o “Plano Cutileiro” para a resolução do conflito na Bósnia Herzegovina. Ainda durante a presidência portuguesa é criada a *The United Nations Protection Force* (UNPROFOR) que contou também com a participação de elementos das Forças Armadas Portuguesas³⁰³.

A imposição de sanções e embargos decretados pela ONU e a sua implementação no terreno pela OTAN e pela UE, resultou numa cada vez maior complementaridade e coordenação entre as organizações. Neste espírito, insere-se a colaboração de Portugal para as Nações Unidas.

Em Moçambique com a ONUMOZ (United Nations Observation In Moçambique); em Angola com a UNAVEM III (Nations Verification Mission) e com a MONUA (Missão Observação das Nações Unidas em Angola) e no Sahara Ocidental com a MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sahara Ocidental).

O reconhecimento do contributo português para a paz mundial viria com a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança no período 1997/ 98 e do Professor Doutor Freitas do Amaral para a Presidência da 50ª sessão da Assembleia geral das Nações Unidas. Portugal alcançou, igualmente, uma posição de prestígio na UEO com a eleição do Embaixador José Cutileiro para Secretário-geral.

³⁰⁰ Jaime Gama, «A política externa», p.50.

³⁰¹ António Vitorino, «Uma questão de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR», *Política Internacional*, nº12, (1996): 87-90.

³⁰² José Manuel Durão Barroso, *Uma certa ideia de Europa*, p.192.

³⁰³ A Força de Protecção das Nações Unidas foi criada na sequência da resolução nº743, de 21 de Fevereiro de 1992, do Conselho de Segurança da ONU, sendo a primeira força de paz das Nações Unidas na Croácia e na Bósnia -Herzegovina.

O ano de 1997 foi histórico para a Aliança Atlântica; o EAPC substituiu o NACC; a estrutura de comandos é revista; fomenta-se a relação especial com a Rússia e com a Ucrânia e é privilegiado o reforço do diálogo com o Sul Mediterrânico. O Sul do Mediterrâneo merece de Portugal uma atenção especial, sendo o nosso país um dos mais acérrimos defensores da institucionalização numa aproximação política. O governo português mostrou-se empenhado na criação do Grupo de Cooperação para o Mediterrâneo, ⁽⁴⁸⁾ e na elaboração de uma proposta a médio prazo de um modelo inspirado na Parceria para a Paz, para os países que eventualmente estivessem interessados em cooperar com a OTAN.

Em termos de adaptação interna da Aliança, a revisão estrutural dos comandos constituiu a mudança mais significativa. Os novos comandos ficariam estruturados da seguinte forma; os Comandos Estratégicos do Atlântico (SACLANT) e da Europa (SACEUR); cinco Comandos Regionais no ACLANT (EASTLAND, SOUTHLAND, WESTLANT, STRIKLANT e SUBACLANT); e Comandos Sub-regionais no ACE (dois de componente aérea, dois de componente naval e sete de carácter conjunto).

A posição de Portugal relativamente à reforma da estrutura militar evoluiu ao longo deste processo. Em 1994, Portugal baseou o interesse nacional na manutenção de um comando OTAN (do mesmo nível do IBERLANT) em território nacional, se necessário conjunto e multinacional, mas com vista a operar numa área mais alargada, que englobasse o Atlântico Oriental, o Sudeste da Europa, o Noroeste de África e o Mediterrâneo Ocidental.

A posição portuguesa era, de certo modo, justificada pela ausência da França e da Espanha da estrutura militar integrada da OTAN. A partir de 1996, e face à previsível entrada da Espanha, obriga a um reequacionamento da posição portuguesa.

Embora Portugal tivesse apoiado a localização de um comando OTAN em território espanhol, que se veio a concretizar através do Comando Sub-regional do Sudoeste (JCSOUTHWEST), Lisboa considerou fundamental a preservação da sua individualidade face à Espanha, daí que estabelece como prioridades a manutenção do IBERLANT em território nacional como comando conjunto e a integração do território nacional sob a responsabilidade de um único comando OTAN, o IBERLANT. Esta reestruturação foi, em linhas gerais, positiva para Portugal.

Mas, o grande desafio para a comunidade das democracias, com todas as consequências que teria para Portugal, quer no plano bilateral, quer no plano multilateral, viria com os atentados terroristas a Nova Iorque e a Washington, no dia 11 de Setembro de 2001.

O vector atlântico e o pós 11 de Setembro

O 11 de Setembro provocou uma profunda alteração na política externa da Administração de George W. Bush. Até então, e desde a campanha que o elegeu como o 43º Presidente dos Estados Unidos, Bush tinha protagonizado uma visão externa “humilde” e até um pouco isolacionista. Podemos dizer que a sua visão baseava-se na *realpolitik* e, se quisermos entrar no campo da Teoria das Relações Internacionais, próxima da escola realista. Em contraste com Bill Clinton, a política externa de Bush seria «pautada pela prudência da actuação e a humildade da ambição»³⁰⁴. O 11 de Setembro alteraria por completo esta concepção, com efeitos para Portugal e para a relação transatlântica.

De certa maneira, a acção da potência hegemónica, com naturais consequências para o espaço de segurança atlântico, seria definido por três momentos importantes. Estes períodos teriam uma incidência particular no modo como Portugal se posicionaria no contexto atlântico. O primeiro é o da normalidade, prolongando-se do fim da Guerra Fria à invasão do Iraque. O segundo é o da crise das relações transatlânticas, correspondendo à “Doutrina Bush” e à guerra do Iraque. O terceiro é o do regresso à normalidade, com a aprovação da Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, em 2006³⁰⁵.

Em termos gerais, conforme defende Tiago Moreira de Sá, o primeiro período – o da normalidade – correspondeu basicamente às administrações de George H. Bush e Bill Clinton, tendo as relações transatlânticas mantido o mesmo padrão da Guerra Fria, sendo que a Aliança Atlântica nunca foi posta em causa. Aliás, os primeiros tempos da Administração Bush, demonstraram uma enorme solidariedade transatlântica³⁰⁶.

³⁰⁴ Vasco Rato, «A herança de Bush», *Relações Internacionais*, 19, (2008):36.

³⁰⁵ Ver, Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, p. 451.

³⁰⁶ Id, *Ibid.*

Nesta conjuntura, a reacção portuguesa ao 11 de Setembro de 2001, e à intervenção militar no Afeganistão, acompanhou a dos seus aliados europeus. Isto é, deu-se num quadro de normalidade e de consenso interno. De facto, ainda antes de iniciarem a sua intervenção militar no território afegão, os Estados Unidos solicitaram permissão para utilizarem a Base das Lajes, tendo a resposta do governo português sido imediata e favorável. Podemos aferir que o consenso transatlântico, em geral, e o português, em particular, na questão do Afeganistão, traduziu-se na resposta favorável dos aliados europeus, sem excepção, ao pedido de um vasto conjunto de apoios apresentado pela administração de George W. Bush. Este pedido do Governo dos Estados Unidos foi feito ao abrigo do artigo V do Tratado de Washington. De facto, verificou-se neste período pós 11 de Setembro uma enorme solidariedade transatlântica, que duraria até à formulação da Doutrina Bush.

O período na crise das relações transatlânticas inicia-se em Setembro de 2002, com a adopção por parte dos Estados Unidos de uma nova Estratégia de Segurança Nacional, conhecida por “Doutrina Bush”³⁰⁷. Este novo instrumento da política externa norte-americana, vincadamente mais agressivo, vinha essencialmente advogar uma ordem internacional assente na unipolaridade norte-americana e na perpetuação do poder hegemónico dos EUA. O novo paradigma da política externa norte-americana, assente na “Guerra contra o Terrorismo”, veio colocar um ponto final no consenso e marcou o início de um momento disruptivo nas relações transatlânticas. Essencialmente, daqui adviria um eixo fracturante nas relações entre os dois lados do atlântico. A cisão viria a assumir contornos preocupantes com a decisão dos EUA em invadir o Iraque, a 20 de Março de 2003.

Estas fracturas internas, bem como ao nível da UE e do relacionamento transatlântico, já se tinham agravado significativamente no iní-

³⁰⁷ É preciso levar em linha de conta que a Doutrina Bush não deve ser cingida a um único documento. Tal como outras doutrinas presidenciais, resulta de um conjunto de documentos oficiais de política externa, discursos presidenciais, acções presidenciais, conferências de imprensa, comunicações e entrevistas levadas a cabo pelo próprio Presidente ou por elementos do seu gabinete de apoio. Muito embora tenham existido este conjunto de contribuições que sustentariam esta nova visão estratégica a sua enunciação formal consagra-se, principalmente, em duas Estratégias de Segurança Nacional. A primeira formulada em 2002 e a segunda redigida em 2006. É importante referir que cada uma destas contribuições deve ser analisada numa lógica de complementaridade naquilo que foi a formulação da Doutrina Bush, explicando a ligação entre o pensamento político-teórico e a sua aplicação no terreno.

cio de 2003 com a publicação da “Carta dos Oito”, um texto assinado pelos primeiros-ministros de Portugal, Reino Unido, Espanha, Itália, Dinamarca, Polónia, Hungria e pelo presidente da República Checa, com o objectivo de tornarem público o seu apoio aos EUA.

A reacção portuguesa à “Doutrina Bush” e à intervenção militar no Iraque acompanhou o quadro mais geral do relacionamento transatlântico, ou seja, foi caracterizada por uma séria crise interna em torno da opção de apoiar, ou não, a decisão do governo dos Estados Unidos. Na realidade, a guerra do Iraque dividiu o espectro político português em dois grupos, quebrando assim o consenso que durava há cerca de 30 anos.

Mas a ruptura interna só se tornou definitiva em Março de 2003, com a Cimeira das Lajes. No dia 16 desse mês, o presidente dos EUA e os primeiros-ministros de Reino Unido, Espanha e Portugal reuniram-se na Base das Lages, nos Açores, para discutir a questão iraquiana. Em rigor, tratava-se de um encontro entre George W. Bush, Tony Blair e José María Aznar, tendo por anfitrião Durão Barroso, que seria o ponto de partida para a futura invasão do Iraque.

Com a invasão do Iraque, a 20 de Março, consolidou-se na Europa a existência de dois grupos: um, liderado pelo eixo-franco alemão, contra a guerra e em crescente oposição à visão de exercício do poder unipolar norte-americano da administração George W. Bush, com o qual se alinharam o Presidente Jorge Sampaio e o líder do Partido Socialista; outro, liderado pelo Reino Unido, de apoio às posições dos Estados Unidos, incluindo à intervenção militar no Iraque, com o qual se alinou o Governo de Durão Barroso.

Esta tensão duraria quase três anos e o regresso à normalidade nas relações transatlânticas só se faria após a aprovação pela administração de George W. Bush da Estratégia de Segurança Nacional de 2006. De um modo simples, significava o regresso dos EUA à multilateralidade, a aproximação ao eixo franco-alemão e o fim da imposição unilateral de uma ideia assente na “guerra preventiva” e de “mudança de regime”.

A partir daqui voltou o consenso interno sobre a política externa portuguesa. Um dos momentos que melhor traduziu esta nova fase foi a Cimeira da NATO de Lisboa, que decorreu entre 19 e 20 de Janeiro de 2010. Este momento ficou marcado pelo entendimento entre os 28 membros da organização de matérias vincadamente importantes para

o futuro da cooperação transatlântica, nomeadamente a aprovação do novo conceito estratégico, as relações com a Rússia e a estratégia para o Afeganistão. Ao mesmo tempo, realizou-se em Lisboa o encontro anual entre os Estados Unidos e a União Europeia. Do ponto de vista político-diplomático, podemos dizer que os encontros do presidente norte-americano, Barack Obama, como o seu homólogo português, Cavaco Silva, e com o primeiro-ministro, José Sócrates, fez com que se tornasse claro que a crise e a divisão nacional haviam sido ultrapassadas. Este regresso à normalidade foi confirmado – e reforçado – pela administração de Barack Obama, que adoptou uma nova orientação externa traduzida na Estratégia de Segurança Nacional 2010³⁰⁸.

Actualidade

O posicionamento da política externa portuguesa – e do seu pilar transatlântico – não pode deixar de ser interpretado sem uma leitura mais alargada do actual contexto sistémico. Por um lado, em redor dos desafios que a NATO tem pela frente, por outro lado, analisando a especificidade da nova orientação externa dos EUA e das consequências que tal rumo terão para Portugal.

Em primeiro lugar, e aqui não há lugar a subjectividades, a Aliança Atlântica enfrenta hoje em dia desafios complexos, os quais obrigam a respostas concretas, particularmente no que concerne ao futuro da segurança internacional em zonas importantes do globo. Do norte de África ao Sahel, do “arco de instabilidade”, balizado entre a Etiópia e o Sahara Ocidental, até ao Médio Oriente, do leste da Europa ao Báltico, vivem-se tempos desafiantes para a política de segurança euro-atlântica.

No continente africano, proliferam um conjunto de Estados falhados, frágeis e instáveis (Líbia, Sudão, Somália, Mali e a República Centro-Africana), propícios ao aparecimento de grupos terroristas (como a *Al-Qaeda*, no Magrebe Islâmico, o *Boko Haram* ou o *Al-Shabaab*) e extremistas capazes de ameaçar territórios aliados.

No Médio-Oriente e no Norte de África, em resultado da existência de Estados frágeis ou falhados, tem aumentado o terrorismo perpetrado

³⁰⁸ Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, p. 460.

do pelo designado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) que atingiu um nível de intensidade sem precedentes, com influência nas fronteiras/territórios da Aliança e que representa uma ameaça imediata e directa à NATO e à comunidade internacional.

Na região do *Sahel-Sahara*, os actos terroristas, o tráfico de armas, de droga e de seres humanos continua a ameaçar a segurança regional e da NATO. Destes factos resultou um elevado fluxo de refugiados em direcção à Europa, tornando o Mediterrâneo num vector essencial de segurança nomeadamente devido à pressão exercida precisamente por estes movimentos migratórios provenientes do norte de África, mas com origem no coração deste continente.

No Atlântico norte, a pressão da Rússia sobre as rotas internacionais faz-se sentir e no Atlântico sul o fenómeno da pirataria é agora mais notório, em particular no Golfo da Guiné, ocupando o espaço outrora circunscrito ao corno de África.

Em suma, na periferia dos Estados da Aliança Atlântica prolifera um arco de insegurança e instabilidade, do qual resulta um conjunto de desafios e novas ameaças oriundos de Leste e Sul, de atores estatais e não-estatais, de forças militares e não-militares, de grupos terroristas, cibernéticos e híbridos. E é aqui que se verifica a inserção de Portugal no contexto da relação transatlântica. E como é que Portugal tem respondido aos novos desafios? Parece-nos que relativamente bem. Todavia, o país não deve perder o foco e, acreditamos, que ainda pode ser mais ambicioso na defesa do pilar transatlântico.

Assim sendo, de um ponto de vista multilateral, em Maio de 2017, no final da Cimeira da Aliança Atlântica, que decorreu em Bruxelas, Portugal apresentou o seu plano nacional para atingir a meta de 2% do Produto Interno Bruto na área da Defesa Nacional no espaço de uma década. Na Cimeira, em que Portugal esteve representado pelo Primeiro-Ministro António Costa e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, foram especialmente discutidos o processo de aumento das despesas de Defesa, conforme decidido na cimeira de Gales de 2014, e o combate ao terrorismo, nomeadamente ao grupo terrorista Daesh.

Apesar de já ter sido entregue na NATO o plano para o aumento da despesa até aos 2% do PIB, Portugal, nos próximos seis anos, será um

dos países que defenderá uma valorização das várias componentes do investimento em defesa e não apenas aquelas que têm reflexos orçamentais. Na linguagem da aliança, as despesas distribuem-se por três áreas, conhecidas como os 3C (*cash, capabilities, contributions*); o que Lisboa diz é que o esforço que representa a presença em vários teatros operacionais não está a ser contabilizado, do ponto de vista financeiro, para o cumprimento da meta dos 2% do PIB.

Do nosso ponto de vista, as novas ameaças vindas do Sul e do Mediterrâneo, a instabilidade no Atlântico Norte e no Atlântico Sul, a responsabilidade de Portugal salvaguardar a segurança do seu território face à ameaça terrorista e à pressão migratória africana e as necessidades de defender a sua plataforma continental obrigam a um investimento efectivo na área da defesa. De igual modo, a necessidade de incrementar uma política séria no âmbito da cibersegurança e ciberdefesa apenas reforça este intuito.

Trata-se, portanto, de um discurso coerente com as exigências da NATO e com a nossa vocação atlântica e que reafirma, no Atlântico Norte, o posicionamento estratégico do território português, alavancado pela importância dos Açores. Por outro lado, sublinha também a nossa orientação para o Atlântico Sul face à redobrada importância das novas rotas marítimas e pelo aumento da pirataria marítima no Golfo da Guiné. Como factor aglutinador temos a defesa da extensão da plataforma continental³⁰⁹ e todas as consequências que podem daí advir da decisão que será tomada em 2020.

Mas este compromisso multilateral atlântico tem tido outros vectores. A construção da nova academia de comunicações e informação da NATO, em Oeiras; e as recentes participações militares de Portugal, ao liderar a 47ª operação da NATO no espaço aéreo no Báltico e ao reforçar missão da NATO no Afeganistão, com 146 militares, são disso um bom exemplo.

De um ponto de vista bilateral, a relação com os EUA não pode ser analisada sem um entendimento prévio sobre o actual rumo da política externa norte-americana.

³⁰⁹ De recordar que o projecto de extensão da plataforma continental portuguesa é coordenado desde 2005 pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), e o processo junto das Nações Unidas teve início em 2009.

No que concerne à formulação da política externa norte-americana, o presidente Donald Trump adoptou uma postura unilateral, populista e nacionalista cujo resultado tem sido um retraimento dos Estados Unidos da América (EUA) do sistema internacional. Pode-se dizer que o discurso em torno da orientação “América primeiro” tem pautado a sua linha de acção, tanto a nível interno, como externo. Sendo assim, abalou os alicerces da relação transatlântica, criticando a NATO, nomeadamente a inexistência do *burden sharing* e os *free-riders* europeus, e a ONU, pelo seu multilateralismo burocrático que não defende os interesses do maior contribuidor para o orçamento daquela organização, os EUA.

Em termos gerais, a sua política externa segue em linha de colisão com a ordem liberal norte-americana erguida pelo país após o fim da II Guerra Mundial e que, para todos os feitos, tem sido o pilar da primazia dos EUA no sistema internacional.

Este retraimento estratégico dos Estados Unidos, foi acompanhado por uma valorização daquela que é, actualmente, a grande prioridade dos EUA, a zona Ásia-Pacífico. Significa, portanto, que o mundo Euro-Atlântico passou para segundo plano e, com ele, a importância estratégica de Portugal, outrora alavancada, sobretudo, pela importância da Base dos Açores.

Para Portugal, torna-se premente promover a base dos Açores, numa lógica de *hub*. Ou seja, devemos promover uma estratégia que permita sublinhar, não só no atlântico norte, mas também a sua projecção para o Atlântico sul. Aliás, o país deve começar a olhar para o atlântico de forma integrada, valorizando o atlântico como um todo. Se assim o fizer, os interesses nacionais sairão devidamente salvaguardados. É importante sabermos valorizar os nossos principais aliados político-militares – os Estados Unidos e os cinco países língua portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe – e dois Estados com grandes comunidades portuguesas – África do Sul e Venezuela.

Neste momento, a questão da base norte-americana nos Açores é marcada pela indefinição, mas os últimos desenvolvimentos neste campo não são promissores. Em 2010, a administração Obama decidiu abandonar o projecto de transformar as Lajes numa base de treinos

para os novos caças F22 e F35, bem como num sistema de armamento de mísseis hipersónico, que estava em negociação desde 2007, com base em restrições orçamentais. E já em 2012, durante o encontro entre os ministros da Defesa de Portugal e dos Estados Unidos, foi transmitido a Lisboa que Washington pretende reduzir a sua presença na Base das Lajes, não tendo sido avançados números, mas as negociações entre as duas partes com esse objectivo já começaram. A 8 de Janeiro de 2015, o secretário da Defesa dos Estados Unidos, Chuck Hagel, anunciou uma redução do efectivo norte-americano na base das Lajes de 650 para 165 militares.

Da multiplicidade de ideias, com um maior ou menos envolvimento dos EUA, como a criação de um centro de segurança no Atlântico, um centro de lançamento de satélites ou a menos conhecida possibilidade de instalar um centro de processamento de informação da Agência Nacional de Segurança (NSA) na Base das Lajes, na ilha Terceira, Açores, muito se discutiu, mas sem efeitos práticos. Concretamente, as Lajes foram perdendo importância estratégica, que se acentuou com a valorização da base espanhola de Morón de la Frontera, em Sevilha. É urgente inverter a tendência negativa gerada pela aliança hispano-americana. Fundamentalmente, cabe a Portugal adoptar novas estratégias, necessariamente inovadoras, para se manter relevante para Washington.

Conclusão

Há mais de uma década, Adriano Moreira argumentava que a política externa portuguesa era marcada por uma dependência estrutural em relação a factores exógenos, que se tinham vindo a alterar historicamente, referindo que Portugal enfrentava o desafio de vir a tornar-se num «estado exíguo no sistema internacional»³¹⁰.

O professor catedrático não deixa de ter alguma razão. Não creio que Portugal tenha chegado ao ponto da “exiguidade” mencionado por Moreira – o nosso posicionamento europeu, a ligação aos países

³¹⁰ Adriano Moreira, «O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo», em *Visões de Política Externa Portuguesa*. (Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005), 13-20.

lusófonos, a importância das comunidades portuguesas, a internacionalização da economia e a diplomacia económica que lhe está associada, a ligação ao Mar e o reforço do multilateralismo não o permitem –, mas é necessário reconhecer a nossa dependência de factores exógenos que não controlamos, ou não sabemos controlar. Refiro-me, por exemplo, à dependência que a nossa economia, ou melhor, à dependência que determinados sectores estratégicos do tecido económico português têm de determinados Estados, como a Espanha, a Alemanha ou, mais recentemente, de Angola e ou da China. São dependências exógenas que, simplesmente, não conseguimos controlar. O mesmo aplica-se ao nível do papel que Portugal desempenhou, desempenha e desempenhará no contexto da segurança euro-atlântica.

Portugal ao longo da sua história soube tirar o devido proveito da sua ligação atlântica, quer durante o período dos descobrimentos, quer – e já num contexto diferente – no pós Segunda Guerra Mundial. Em ambos os contextos, a importância do atlântico prevaleceu nos compêndios da nossa política externa, como pilar da afirmação da soberania nacional. De facto, o atlântico foi sinónimo de desenvolvimento económico, afirmação geoestratégica e equilíbrio político, não só durante o Estado Novo, mas também no período pós 1976. Por outro lado, o país apoiou-se quase sempre na importância concedida pela potência marítima, outrora o Reino Unido, hoje os Estados Unidos da América, à posição geográfica de Portugal valorizada, sobretudo, pelo arquipélago dos Açores. Com a alteração do posicionamento estratégico norte-americano, e aqui Adriano Moreira tem alguma razão, Portugal corre o risco de, no seu pilar atlântico, tornar-se “exíguo”.

O avanço tecnológico militar e a importância que hoje a Espanha assume no vínculo transatlântico, fez com que Portugal possa correr o risco de ser relegado para a periferia da segurança euro-atlântica. Não tenhamos dúvidas, hoje os desafios são enormes. E não é com a criação da agência espacial portuguesa Portugal Space, com sede na ilha açoriana de Santa Maria, que os vamos resolver.

Posto isto, o que é que o país pode fazer?

Em primeiro lugar, a nossa política externa, e aqui é preciso apelar à habilidade diplomática – que a temos, seguramente, no MNE –, tem que procurar recuperar o vínculo transatlântico, quer de um ponto de

vista multilateral, quer de um ponto de vista bilateral. Para isso, é necessário que sejamos coerentes com aquilo que são os compromissos políticos assumidos, cumprindo, por exemplo, o acordo com a NATO de atingir a meta de 2% do PIB em gastos em defesa.

De um ponto de vista bilateral, é necessário também que sejamos interlocutores privilegiados no que concerne as relações transatlânticas. Por outras palavras, é fundamental fomentar os laços de cooperação e amizade com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que afirmamos, no contexto da União Europeia, aquilo que deve ser uma aposta inequívoca, e sem hesitações, na relação transatlântica. Devemos saber recuperar a importância das bases das Lages. Esta visão é incontornável.

Posto isto, o atlântico norte não é só os EUA, daí que tenhamos que procurar fomentar as relações económicas e de segurança com o Canadá, até numa lógica de antecipação a uma futura decisão relativa à extensão da plataforma continental. Pode estar aqui em emergência uma nova plataforma de cooperação.

Finalmente, é imperativo que saibamos continuar a negociar com os EUA a questão da base das Lajes, sobretudo ao nível do *lobby* político. Não nos esqueçamos que outras Administrações podem eventualmente recuperar a importância estratégica dos Açores e Portugal não pode correr o risco de perder a ligação político-diplomática com os EUA. Ou seja, devemos utilizar todas as plataformas ao nosso dispor para garantir uma valorização contínua do arquipélago. E, sim, devemos aproveitar a importância e influência dos luso-descendentes (o congressista republicano de origem açoriana Devin Nunes é um bom exemplo), para alcançar tal intento. Finalmente, é importante ganharmos credibilidade de um ponto de vista europeu procurando estar na linha da frente dos países que defendem a recuperação das negociações em torno da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP). Na capacidade de concretizar, ou não, estes objectivos reside o futuro do vector transatlântico português.

Referências bibliográficas:

• Enciclopédias

Mattoso, José, *História de Portugal*, Vol. 7, (Estampa: Lisboa, 1994), p.401

• Livros

Antunes, José Freire, *Kennedy e Salazar – O Leão e a Raposa*, (Lisboa: Difusão Cultural, 1991), p.256-294.

Barroso, José Manuel Durão, *Uma certa ideia de Europa* (Gradiva,Lisboa,1999) pp. 25-45; 192-195.

Gimenez, Juan Carlos. *Franco e Salazar – as relações luso-espanholas durante a guerra fria*, (Lisboa, Assírio e Alvim: 1996), p.169.

Magalhães, José Calvet de. *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, (Lisboa, IEEI, 1996), p.16

Mattoso, José. *História de Portugal*, Vol. 7, (Estampa: Lisboa, 1994), 40.

Telo, António. *Portugal e os cinquenta anos de Aliança Atlântica*, (MDN, Lisboa, 1999),10.

Sá, Tiago Moreira de. *Política Externa Portuguesa*, (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015), 37-55.

Sá, Tiago Moreira de. *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, (Lisboa, Dom Quixote, 2016),pp.403-460.

Rodrigues, Luís Nuno. *Salazar-Kennedy: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, (Lisboa, Editorial Notícias:2002), p.22.

• Capítulos em livros

Gaddis, John Lewis, «The Cold War, the Long Peace and the Future», em *The End of Cold War: Its Meanings and Implications*, ed. Michael J. Hogan, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.21.

Moreira, Adriano, «O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo», em *Visões de Política Externa Portuguesa*. (Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005), pp.13-20.

Telo, António José. «Portugal e a sua integração na Aliança Atlântica» em *Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, (Ministério da Defesa Nacional, Lisboa: 1999), p.75.

• **Artigos**

- Barroso, José Manuel Durão, "A parceria transatlântica no novo contexto de segurança europeia", *Notícias da OTAN*, nº3, (Jul/Set. 95): 5.
- Brito, Nuno Filipe, «o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América», *Política Internacional*, Vol. 1, N.º 11, (Primavera-Verão 1995):135-157.
- Ferreira, José Medeiros, «O 25 de Abril no contexto internacional», *Relações Internacionais*, (Junho de 2004): 152.
- Gama, Jaime, «A política externa», *Nação e Defesa*, nº89, (1997): 50-52.
- Hutchings, Robert L., *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of US Policy in Europe*, (Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, 1997), 40.
- Magalhães, José Calvet de, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», *Estratégia*. (Número 3, 1987): 17.
- Mandelbaum, Michael «The Bush Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 70, 1, (1991):7.
- Marcos, Daniel, «Eisenhower, Portugal e o «ano da África» nas Nações Unidas», *Relações Internacionais*, (Junho de 2011): 5.
- Rolo, Maria Fernanda, «Portugal e o Plano Marshall – História de uma adesão a contragosto, (1947-1952)», *Análise Social*, vol. XXIX, (1994):843.
- Teixeira, Nuno Severiano, «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986», *Política Internacional*, Vol.1, N.º12, (1996): 73.
- Teixeira, Nuno Severiano, «Portugal e a NATO», *Nação e Defesa*, N.º90, (1999): 17-18.
- Teixeira, Nuno Severiano, «O 25 de Abril e a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, (Março de 2004): 5-1.
- Teixeira, Nuno Severiano, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais* (Dezembro de 2010): 54.
- Rato, Vasco, «A herança de Bush», *Relações Internacionais*, 19, (2008):36
- Rodrigues, Luís Nuno, «Portugal e os Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial», *Janus* (2002): 4.
- Rodrigues, Luís Nuno, «Missão impossível: O Plano Anderson e a questão colonial portuguesa em 1965», *Relações Internacionais*, (Março de 2004): 99-112.
- Santos, Pedro Manuel, «Portugal e a Nato. A política colonial do Estado Novo e os aliados (1961-1968)», *Relações Internacionais* (Março de 2009):48.
- Vitorino, António, «Uma questão de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR», *Política Internacional*, nº12, (1996): 87-90.
- Wijk, Rob de, «Evolução do conceito estratégico da NATO», *Mais Alto*, (Dez/Jan 1999):20.

• **Referências electrónicas.**

Debate parlamentar na Assembleia Nacional, a propósito da ratificação do Pacto do Atlântico Norte, realizado no dia 26 de Julho de 1949.

Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/04/04/200/1949-0725?sft=true#p727>. Acesso a 2 de Agosto de 2018.

Bush, George H. Discurso “para além da contenção”. Disponível no site do *George W. Bush Presidential Library and Museum* em http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=655&year=&month=. Acesso a 3 de Agosto de 2018.

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (Julho de 1994), The White House, 1. Disponível para consulta no site do *The National Security Strategy Archive* (NSSA) em http://nssarchive.us/?page_id=56. Acesso a 29 de Julho de 2018.

O VECTOR LUSÓFONO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA³¹¹

José Francisco Pavia

Resumo: A relação de Portugal com o mundo lusófono foi sempre considerada como um dos aspectos fundamentais da política externa portuguesa no pós 25 de Abril de 1974. A própria “autonomia da nação” dependeria em parte do potencial dessa relação, vista como uma forma de ultrapassar as limitações naturais do país ao nível da sua dimensão geográfica, humana e potencial económico. O principal objectivo e argumento primordial deste texto é assim tentar demonstrar a persistência de uma “dimensão lusófona” na política externa portuguesa contemporânea, bem como a ideia de que existe um consenso nacional alargado quanto a isso.

Introdução

A relação de Portugal com o mundo lusófono foi sempre considerada como um dos aspectos fundamentais da política externa portuguesa no pós 25 de Abril de 1974. A própria “autonomia da nação” dependeria em parte do potencial dessa relação, vista como uma forma de ultrapassar

³¹¹ Por vontade expressa do autor, este capítulo não respeita o Acordo Ortográfico e segue uma forma própria de citação e formatação das referências bibliográficas. Algumas partes deste trabalho foram publicadas em obras anteriores do autor mencionadas na bibliografia, nomeadamente esta que é quase inteiramente republicada: Pavia, José Francisco (2019) *A Persistência duma dimensão africana na política externa portuguesa: o verdadeiro consenso nacional*, in: Raimundo, António (Edit.) (2019) *Política Externa Portuguesa e África: Contextos e Tendências Contemporâneas*. Ebook'IS Centro de Estudos Internacionais. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Porém, todo o texto foi actualizado, acrescentado, refundido e melhorado, com vista a ir ao encontro dos objectivos desta iniciativa editorial.

sar as limitações naturais de Portugal ao nível da sua dimensão geográfica, humana e de potencial económico. Este vector lusófono – tal como o entendemos hoje – só verdadeiramente tomou foros de autonomia no pós 25 de Abril de 1974, dado que na visão do Estado Novo esse relacionamento com o Ultramar fazia-se no quadro das políticas internas do Estado, não fazendo sentido falar-se em política externa com o mundo lusófono, com a óbvia excepção do Brasil. Mesmo o relacionamento com a diáspora portuguesa – que hoje integramos neste conceito lato de vector lusófono – não tinha a importância e a valorização que hoje assume, mais uma vez com a excepção da comunidade portuguesa no Brasil, por motivos de divergências políticas e até de desconfiança que os governos de Salazar e Marcelo Caetano nutriam por essas comunidades, especialmente as mais recentes, que se fixaram em vários países europeus, onde abundavam refractários ao serviço militar obrigatório, críticos e opositores do regime e exilados políticos.

Após o 25 de Abril de 1974 e com a descolonização, Portugal viu-se obrigado a redefinir o seu relacionamento internacional. Entre 1974 e 1976 discutiram-se várias opções que reflectiam as lutas políticas internas que caracterizaram aquele período. No entanto, em 1976, com a progressiva normalização política, o futuro de Portugal ficaria ligado à Comunidade Económica Europeia (CEE), que constituiria uma alternativa económica sólida à relação colonial, e, ao mesmo tempo, uma “garantia política” para a jovem democracia portuguesa. Contudo, o plano lusófono não seria esquecido – agora sim, como uma das dimensões da política externa – e emergiria como uma preocupação fundamental para os decisores políticos portugueses. Ora esta dimensão da política externa portuguesa foi precisamente encarada como uma forma de o país ter uma voz autónoma e independente no contexto de uma organização de países mais poderosos. Essencialmente, Portugal iria tentar conjugar o vector lusófono da sua política externa com a qualidade de membro da Comunidade Europeia. Esta especificidade diplomática garantiria mais facilmente a preservação de uma identidade nacional própria. Este desígnio – convém salientá-lo – tem sido uma constante em todos os programas de governo do período democrático e também nas declarações dos mais altos responsáveis políticos dos dois maiores partidos portugueses, como o comprovam as duas citações a seguir

transcritas:

“O Continente Africano figura num lugar de relevo entre as prioridades da política externa portuguesa.”³¹²

“Portugal será agora na Europa o que conseguir ser fora dela.”³¹³

O principal objectivo deste capítulo é assim tentar demonstrar a persistência de uma “dimensão lusófona” na política externa portuguesa contemporânea, bem como a ideia de que existe um consenso nacional alargado quanto a isso. Essa persistência e esse consenso – que, diga-se de passagem, têm obviamente motivações diversas – têm resistido à passagem do tempo, sobrevivendo aos diversos ciclos políticos e conjunturas económicas. Só recentemente com o surgimento de novas tendências e novas forças partidárias tal persistência e consenso se viram, eventualmente, postos em causa.

O capítulo encontra-se estruturado em duas partes principais. Enquanto que a primeira desenvolve essencialmente uma abordagem cronológica, a segunda parte segue uma abordagem mais temática, focando-se nos casos da Cooperação Portuguesa e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Conclui-se, confirmando os argumentos principais expostos nesta introdução, com a evidência – porventura não para todos – de que o vector lusófono é, e continuará a ser, um dos eixos fundamentais da política externa portuguesa; sendo aquele que precisamente nos distingue dos nossos parceiros europeus e nos transmite uma identidade própria que nos pode permitir escapar a um destino que, em última análise, poderia ser o da irrelevância internacional.

Prolegómenos

Cumpre-nos começar por afirmar que a nossa tentativa de dilucidação do chamado vector lusófono segue um caminho que, porventura, não é o tradicionalmente seguido pelos estudiosos da matéria. Já o afirmámos no ponto anterior, na introdução geral desta obra e reafirmamos agora nestes prolegómenos: o vector lusófono da política externa

³¹² Cavaco Silva, Aníbal (1994) *Cooperação Portuguesa*, Nº 1, Março de 1994.

³¹³ Amado, Luís (2010) *Jornal Público* nº 7213, de 03/01/2010.

portuguesa é, salvo melhor opinião, aquele que verdadeiramente mais distingue a política externa portuguesa de outras políticas externas, de outros países, que conosco compartilham a pertença à União Europeia e à NATO. A Holanda, a Dinamarca ou até a Espanha – em momentos fugazes, como durante a presidência de Jose Maria Aznar – poderão assumir vectores Europeus e Atlântistas nas respectivas políticas externas, mas obviamente não têm este cunho lusófono com todas as suas especificidades.

Quiçá seja este vector lusófono aquele que não existe por considerações de natureza geopolítica, geoestratégica ou geoeconómica, mas sim por considerações de natureza histórica, cultural, linguística, humana e de “afectos”. De que outro modo se poderia entender o papel que Portugal e a diplomacia portuguesa desempenharam no processo de auto-determinação de Timor-Leste, que durou desde a ocupação ilegal desta ex-colónia portuguesa, em 1975, até à sua plena independência em 2002? Isto em claro contraste com uma situação similar, que ocorreu com a ex-colónia espanhola do Sahara Ocidental, que ainda hoje se encontra sob ocupação marroquina, sem que a diplomacia espanhola se preocupe sobremaneira com a situação? Se as considerações relativas à *realpolitik* prevalessem, talvez o papel de Portugal devesse ter sido outro, mas como constatámos não foi isso que sucedeu.

Também não será, como já foi mencionado, por considerações de natureza geoconómica que este vector subsiste, já que em recentes declarações o Secretário de Estado da Internacionalização, Eurico Brilhante Dias, afirmava que:

“(...) o peso total das exportações portuguesas para os países lusófonos não excede os 4 a 4,5% do bolo total das vendas de Portugal ao estrangeiro. Isto significa que as exportações para os países lusófonos representam 2 a 2,5% do PIB português hoje”³¹⁴

Assim entendemos que este vector pode ter um papel a desempe-

³¹⁴ “Governo quer exportações portuguesas para os países lusófonos a crescer 3% ao ano”, in: <https://observador.pt/2019/04/15/governo-quer-exportacoes-portuguesas-para-paises-lusofonos-a-crescer-3-ao-ano/> (Acesso em 16/04/2019).

nhar no “agigantamento” de Portugal junto dos seus parceiros da União Europeia e da NATO e até no *aggiornamento* que consegue fazer junto de outras latitudes e outras geografias. As cimeiras União Europeia – África realizaram-se muito por impulso da diplomacia portuguesa, bem como as cimeiras entre a União Europeia e o Brasil. Por outro lado as candidaturas de Portugal e de portugueses a cargos e organismos internacionais ganham bastante com o *lobby* que os países lusófonos fazem junto dos seus parceiros nas organizações sub-regionais a que pertencem.

Num momento em que o *Brexit* se aproxima e com isso saindo um dos países que poderia advogar por África junto das instituições europeias, Portugal pode permanecer como uma das poucas vozes que ainda subsiste preocupada com África e os assuntos africanos, contrapondo uma visão mais orientada a Sul em claro contraste com a excessiva orientação para Leste da União Europeia e também da NATO.

Já no que diz respeito à diáspora lusófona, que em nosso entendimento também se subsume neste vector, ela constitui uma mais valia apreciável não só nos termos tradicionais (remessas dos emigrantes), mas numa perspectiva mais abrangente, que inclua mercados de exportação, conhecimentos e redes de comercialização, logística, lóbis, contactos e pontes de ligação. Estas comunidades de portugueses e luso-descendentes espalhadas pelo mundo podem – se devidamente enquadradas e organizadas – ter um papel muito importante na facilitação e abertura a oportunidades de negócios, mas também na organização de redes de influência junto das sociedades onde estão inseridas, como já é o caso junto do Congresso Norte-Americano. Convém aqui também referir que é nosso entendimento que devem ser incluídas neste conceito alargado de diáspora lusófona, as comunidades de descendência e herança portuguesa na Ásia marítima, concretamente da Índia – especialmente de Goa, Damão e Diu –, do Sri-Lanka, da Malásia, de Singapura e da Tailândia, indo obviamente até Hong Kong e Macau. Estas comunidades constituem muitas vezes a elite local e destacam-se pela sua fé católica, pela língua crioula descendente do português do séc. XVI, pelos apelidos portugueses, pela gastronomia e pelo folclore e usos e costumes claramente de origem portuguesa. Claro que existem outras comunidades deste género espalhadas pelos quatro cantos do

mundo, nomeadamente em países africanos que não pertencem à CPLP, ou noutros países das Américas, ou ainda no arquipélago do Havai, no Oceano Pacífico. Porém, essas comunidades não alcançaram a proeminência destas a que agora fazemos alusão, nem estão a ser vítimas de ataques que os visam particularmente a eles, como aquele que acabou de ocorrer no Sri-Lanka (Páscoa de 2019). Os governos portugueses deveriam também ter em atenção esta dimensão universal, crioula e, porventura, menos conhecida da diáspora lusófona.³¹⁵

Por último, mas não menos importante, o caso particular do Brasil, que ainda não conseguiu realizar plenamente o seu imenso potencial, o que lhe confere o estatuto de potência adiada, mas que ocupa destacado o lugar cimeiro no mundo lusófono. Porém, a diplomacia de Brasília hesita e tem dúvidas relativamente à importância deste mesmo mundo lusófono e daí a pouca importância que é dada à CPLP e ao seu eventual potencial. Mesmo o relacionamento com Portugal sobre altos e baixos consoante o/a ocupante do palácio do Planalto e as vicissitudes internas da política brasileira. Está ainda por cumprir o potencial desta relação, quer em termos económicos e financeiros, quer até no potencial de parcerias diplomáticas e na defesa e afirmação da língua portuguesa no mundo. Está ainda por cumprir a letra do célebre “Fado Tropical” de Chico Buarque:

“Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal, Ainda vai tornar-se um imenso Portugal!”

Resta-nos, para finalizar estes prolegómenos que já vão longos, e até em virtude do que acabou de ser afirmado relativamente ao Brasil, que muito daquilo que se convencionou chamar o vector lusófono, acaba afinal por ser o vector africano. África, em geral, e os PALOP, em particular, ocupam um lugar de destaque no imaginário português. Afinal os 560 anos de presença portuguesa em África (1415 – 1975), a descolonização tardia e por conseguinte, as vivências e lembranças que muitos ainda têm desse continente, fazem com que os “afectos e “sentimentos” se sobreponham à “racionalidade” e “frieza” com que as questões da

³¹⁵ “Terroristas atacaram a geografia humana de Portugal no mundo”. In: <https://observador.pt/opiniao/terroristas-atacaram-a-geografia-humana-de-portugal-no-mundo/> (Acesso em 26/04/2019).

política externa devam ser tratadas. Talvez por isso também este texto acabe por se debruçar mais sobre o vector africano, que é em nosso entendimento a componente fundamental do vector lusófono.

1. Evolução das relações Portugal-PALOP: do Ciclo Revolucionário à Normalização

1.1 O Ciclo Revolucionário

O ciclo revolucionário (1974/1976) foi fértil em vicissitudes, desde logo a instabilidade política e governativa que se vivia em Portugal, as independências dos territórios ultramarinos em África, o correspondente êxodo dos portugueses que lá viviam e o desencadear de conflitos em Angola e Moçambique. Porém, pelo menos a nível institucional e no plano das intenções, todos os programas dos diferentes governos portugueses que se sucederam na altura, reflectiam sempre uma preocupação com o relacionamento com os novos países africanos. A demonstração deste facto já foi feita pelo autor em obra anterior.³¹⁶ Também nos programas partidários das principais forças políticas nacionais encontramos plasmada essa preocupação, embora com *nuances* e matizes bastante diferentes. Atente-se ao programa eleitoral do Partido Comunista Português (PCP) para as eleições para a Assembleia da República em 1976:

“A sujeição de certas forças políticas portuguesas às pressões do imperialismo está na origem do tardio reconhecimento do governo da República Popular de Angola e da deterioração das relações com os Estados independentes de Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Essa deterioração afecta e prejudica as perspectivas de cooperação fraternal e pelas suas consequências económicas sociais e políticas atinge duramente os interesses nacionais. O problema dos “retornados” é o produto de uma errada política do PPD-PS, de uma venenosa

³¹⁶ Cf. Pavia, J. F.; Monteiro, M., 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

propaganda contra a independência do povo de Angola e da intervenção do imperialismo estrangeiro. A reacção e certos partidos colaborantes com o imperialismo tentam mantê-los segregados do nosso povo e organizá-los contra a democracia portuguesa. O PCP considera que o regresso a Angola daqueles que aí desejarem trabalhar em paz e refazer as suas vidas só será possível em colaboração com o MPLA e de acordo com o governo da República Popular de Angola.”³¹⁷

Veja-se agora o programa eleitoral do Partido Socialista (PS) para as mesmas eleições:

“O Partido Socialista entende que as centenas de milhares de refugiados das ex-colónias portuguesas não são uma “desgraça nacional”, antes pelo contrário, como cidadãos portugueses que são, devem integrar-se na sociedade a que pertencem em plena igualdade de direitos e deveres com os outros portugueses. Pela capacidade, dinamismo e grande coragem de que deram provas, são bem um factor potencial de riqueza e bem-estar extremamente importante no desenvolvimento económico e social da comunidade portuguesa de que são parte. Sendo a descolonização um principio justo que não se pode repudiar e que se aplaude, haverá que minorar os seus efeitos mais prejudiciais. (...) Por outro lado, o Governo defenderá intransigentemente os nacionais residentes nos novos Estados de expressão portuguesa, vigiando a estrita aplicação dos acordos concluídos, e nomeadamente das disposições relativas à protecção das pessoas e dos seus legítimos interesses.”³¹⁸

Por seu turno, no o programa eleitoral do então Partido Popular Democrático (PPD) podia ler-se o seguinte:

³¹⁷ Programa Eleitoral do PCP – Eleições para a Assembleia da República/1976, Edição do SIP do PCP, Conferência Nacional – 14/03/1976, Partido Comunista Português. P. 13.

³¹⁸ Programa para um governo PS – Vencer a Crise, Reconstruir o País/1976, Edição do Centro de Documentação do Partido Socialista (CTE/76). Pp. 78-79.

“O processo de descolonização levado a efeito conduziu a um afluxo maciço de portugueses radicados nas ex-colónias, durante um curto espaço de tempo, ocasionando o agravamento das situações individuais e familiares e não permitindo as condições mínimas de um acolhimento humanizado e tendente à sua imediata inserção na comunidade nacional. Desta verificação pode concluir-se que o processo foi:

- a) anti-democrático – não houve consulta nem aos interessados, nem à população radicada no Continente;
- b) desrespeitador dos acordos celebrados em Lusaka e Alvor, o que originou irremediáveis situações de injustiça.

(...) O PPD realizará uma política que, através do seu pragmatismo, permita vencer no mais curto espaço de tempo as divergências e diferendos políticos surgidos com os novos países de língua portuguesa, sem todavia abdicar da defesa intransigente das vidas, dos bens e dos interesses legítimos dos nacionais que neles residiram ou residem ainda.”³¹⁹

E finalmente no caso do CDS:

“Por isso, a descolonização portuguesa nada tem de exemplar: pelo contrário, foi uma descolonização escandalosa. Porque errada e antidemocrática, porque historicamente falhada. Portugal fez uma descolonização errada e antidemocrática: por um lado, o povo português não se pronunciou sobre o *como* e o *quando* da descolonização, nem sequer os debateu. Por outro lado, o que é bem mais grave, às populações dos territórios descolonizados não foram dadas possibilidades de se organizarem livremente e de escolherem aqueles a quem competiria o poder. (...) Por outro lado, a forçada radicalização dos movimentos e dos governos e o seu alinhamento, afastou de Lisboa, sem remédio e não se sabe por quanto tempo, os caminhos de África. E se, assim, a propagandeada política de abertura ao terceiro mundo, pela via dos novos estados, se tor-

³¹⁹ Programa do Governo – Campanha Eleitoral/Abril 1976. PPD Partido Popular Democrático – Portugal. Pp. 17-23.

nou numa falácia inconsistente, também a cooperação, como relação mutuamente enriquecedora, se torna cada dia numa esperança mais ilusória. (...) Orientações para a política externa portuguesa: (...) 3ª Fortalecimento das relações com os povos de expressão latina, designadamente os de língua portuguesa, Brasil e Estados oriundos da recente descolonização, acautelando com exigência, fortaleza e coragem, a defesa dos interesses dos nacionais portugueses e dos direitos humanos.”³²⁰

Como se constata, o problema dos “retornados” estava na ordem do dia, bem como o “balanço” que já então se fazia sobre o modo como foi realizado o processo de descolonização. Também estão bem plasmados os problemas derivados desses “traumas” recentes, nomeadamente na recepção e acolhimento dos portugueses que “regressavam”, bem como das dificuldades e receios da sua futura integração na sociedade portuguesa e as consequências políticas, económicas e sociais daí derivadas. Também se denota claramente na observação destes quatro programas uma clara distinção entre o programa do PCP e os dos outros três partidos no tocante à análise e às suas intenções no relacionamento com os novos Estados de expressão portuguesa em África. O PCP mais tolerante e alinhado com as políticas prosseguidas pelos novos Estados africanos, nomeadamente em relação ao MPLA. Os outros três partidos numa postura mais pragmática (e crítica quanto à evolução da situação), bem como de defesa dos interesses dos “retornados”.

Verifica-se, assim, que ao longo destes anos, as relações com os novos Estados pós-coloniais nem sempre foram fáceis. Nestes primeiros anos elas conheceram mesmo muitas dificuldades e mal-entendidos, resultantes de uma descolonização atribulada que resultou no êxodo de centenas de milhar de portugueses, que constituiriam em Portugal um poderoso grupo de pressão sobre as opções programáticas dos diversos partidos políticos portugueses e dos próprios governos, como se verificou nas citações atrás transcritas.

Outro dos mal-entendidos e dilemas no relacionamento de Portugal com os PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) advinha das

³²⁰ Manifesto Eleitoral – CDS/ALTERNATIVA 76.

percepções distintas que ambos tinham sobre conceitos como Estado de Direito, democracia ou liberdades individuais, ou mesmo, a liberdade de expressão, de imprensa, de reunião, de associação e de manifestação. Os novos dirigentes africanos, nomeadamente de Angola e Moçambique, não entendiam que Portugal permitisse a acção no seu território de grupos ou indivíduos que, segundo o entendimento de Luanda e Maputo, “conspiravam” contra os respectivos regimes. Os governantes portugueses tentavam justificar essas acções com o argumento de que Portugal era agora uma democracia de tipo Ocidental, e como tal não podia interferir nos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição da República Portuguesa. Esta liberdade de acção que os movimentos oposicionistas aos regimes de Luanda e Maputo gozavam em Portugal, continuou a ser motivo de tensões e até de crises no relacionamento de Lisboa com as suas ex-colónias. Só na segunda metade dos anos 1990, com os processos de democratização que entretanto ocorreram, é que este assunto deixou de ser melindroso já que os conceitos referidos anteriormente – e que eram motivo de diferentes interpretações – passaram a ter, genericamente, a mesma leitura política em Lisboa, Maputo e Luanda. Reconhecidamente, foram necessários perto de três décadas para que todas estas tensões se esbatessem e cicatrizassem as feridas provocadas pela descolonização, quer em Portugal quer nas antigas colónias. Para a resolução deste problema, a acção do ex-presidente da República, general António Ramalho Eanes, nomeadamente durante o seu primeiro mandato, 1976-1981, foi bastante importante.

1.2 A normalização

O sistema político português consagrado na Constituição de 1976 era um sistema semi-presidencialista. Porém, devido ao facto de existir um órgão de soberania, o Conselho da Revolução, presidido por inerência pelo Presidente da República, fazia com que este, na prática, tivesse um leque de poderes muito alargado permitindo-lhe actuar em áreas que, à partida, eram da competência do Governo, caso da política externa. Além disso, os primeiros governos constitucionais, pelo menos até ao executivo de Francisco Sá Carneiro, eram governos minoritários na Assembleia da República (com excepção do governo PS/CDS que

só duraria seis meses), o que os tornava mais vulneráveis e com menos margem de manobra, reforçando ainda mais o papel do Presidente da República. Ora, Eanes, acreditando que o papel de Portugal no mundo não se esgotava na Península Ibérica ou na Europa, introduziu um novo dinamismo na política externa portuguesa, especialmente nas relações com a África Lusófona. O seu desempenho na tentativa de aproximação de Portugal aos PALOP, e as suas tentativas de sanar conflitos e divergências, podem de alguma maneira ser confirmadas pelas suas deslocções e encontros com os diversos líderes africanos no período mais conturbado deste relacionamento. Assim, em Junho de 1978, Ramalho Eanes encontra-se com Agostinho Neto, presidente da República Popular de Angola, em Bissau. Nesse mesmo ano, Luís Cabral, presidente da Guiné-Bissau, visita Lisboa. Em 1979, o general Eanes visita Bissau e assiste ao funeral de Agostinho Neto em Luanda, sendo o único chefe de Estado de um país ocidental a fazê-lo, tendo-se entrevistado com Samora Machel, presidente da República Popular de Moçambique. Por sua vez, em 1981, Eanes visita Maputo, e, em 1982, visita Luanda e, de novo, Bissau.³²¹ O presidente Eanes seria, aliás, acusado (nomeadamente por Mário Soares, chefe dos dois primeiros governos constitucionais³²²) de desenvolver uma “diplomacia paralela” que, segundo ele, prejudicaria a prossecução de uma política externa coerente.³²³

A vitória de Sá Carneiro nas eleições legislativas portuguesas de 1979 levaria ao poder uma coligação de centro-direita, a Aliança Democrática, que segundo José Carlos Venâncio:

“(…) colocou maior empenho na cooperação com os PALOP. Tudo começou com o VI governo constitucional, liderado por

³²¹ Venâncio, Moises and Chan, Stephen (1996) *Portuguese Diplomacy in Southern Africa*, SAIIA, Johannesburg, South Africa. Pp. 6-7. E ainda: MacQueen, Norman: “Portugal and Africa: the Politics of Re-Engagement” in: *The Journal of Modern African Studies*, 23, 1, (1985), pp.31-51.

³²² O primeiro governo constitucional resultou da vitória do Partido Socialista nas eleições legislativas de 1976. O segundo resultou do entendimento em finais de 1977, entre o Partido Socialista e o Centro Democrático Social; este segundo governo caiu em meados de 1978. Seguiram-se três governos de iniciativa presidencial até à vitória da Aliança Democrática de Sá Carneiro, em finais de 1979.

³²³ Avillez, Maria João (1996) *Soares: Democracia*. Edições Público, Lisboa. Pp.64-66. O então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. José Medeiros Ferreira, demitiu-se do governo em Outubro de 1977, acusando o Dr. Mário Soares de ser ele próprio quem estava a conduzir “diplomacias paralelas”. Isto a propósito do facto do Dr. Mário Soares ter enviado a Luanda, um emissário, Manuel Alegre, sem consultar ou informar previamente o Ministro.

Sá Carneiro, que, não obstante o enfeudamento dos governos angolano e moçambicano ao antigo bloco de Leste, encetou uma política de relacionamento diplomático e de cooperação de Estado a Estado, desanuviando assim as relações diplomáticas de Portugal com as suas ex-colónias.”³²⁴

A trágica morte de Sá Carneiro, em Dezembro de 1980, levaria ao poder Francisco Pinto Balsemão que, sublinhe-se, continuou a política do seu antecessor. Em Novembro de 1982, como resultado da primeira revisão constitucional, seria extinto o Conselho da Revolução, sendo substituído pelo Conselho de Estado. Com esta alteração constitucional os poderes do Presidente da República foram diminuídos e, portanto, também ficou limitada de alguma maneira a sua acção no âmbito externo. Outro factor importante, que já referimos atrás, foi o facto de no período 1980-1983 os governos terem tido uma maioria parlamentar na Assembleia da República, o que permitiu dar mais coerência às suas políticas, nomeadamente em relação aos PALOP.

Em 1983, Mário Soares volta de novo à chefia do Governo, agora à frente de uma coligação entre o PSD e o PS, que ficou conhecida por governo do “bloco central”. Até 1985, que foi o tempo que durou esta coligação, reapareceram algumas dificuldades no relacionamento com as ex-colónias, nomeadamente com Angola e Moçambique. Tal deveu-se em parte ao facto de se estar numa fase de pré-entrada na CEE e a atenção governativa estar mais virada para o dossiê europeu. Outra razão, porventura mais importante, foi o facto de Mário Soares e alguns membros do seu governo – concretamente Carlos Mota Pinto, vice-primeiro-ministro – serem acusados por Maputo e Luanda de estarem “ligados” directa ou indirectamente aos movimentos oposicionistas aos regimes de Moçambique e Angola. Soares, em particular, era acusado pelo governo de Luanda de estar ligado ao lóbi da UNITA. Por seu turno,

³²⁴ Venâncio, José Carlos (2000) *O Facto Africano: Elementos para uma Sociologia de África*. Editora Vega Universidade. Lisboa. Pp.107-109. É de notar que este entendimento não é consensual. No Seminário “Política Externa Portuguesa e África: Dimensões Contextuais e Políticas”, organizado pelo CEI-ISCTE, no dia 30 de Outubro de 2017, onde este trabalho foi apresentado e discutido, Carlos Gaspar realçou que, no seu entendimento, Sá Carneiro privilegiou a relação com Moçambique em detrimento de Angola. Esta acção terá sido articulada com os Estados Unidos da América, com o objectivo de isolar Angola. Na opinião deste autor, a normalização das relações com Angola foi apenas conseguida com Cavaco Silva, sendo Bicesse um exemplo disso.

Mota Pinto foi referenciado como estando ligado ao lóbi da RENAMO. Durante esse período, foi mais uma vez o presidente Eanes que fez a ponte entre Lisboa, e Luanda e Maputo.

O ano de 1985 foi ao mesmo tempo o fim de um ciclo e o princípio de outro. Nesse ano, aproximava-se do seu termo o mandato do general Eanes (Março de 1986), e subia ao poder como primeiro-ministro, Aníbal Cavaco Silva (Outubro de 1985), que iria inaugurar um período de dez anos sucessivos à frente do governo, em coabitação com Mário Soares na Presidência da República, eleito em 1986.

Em 1987, na sequência de novas eleições legislativas, o PSD consegue a maioria absoluta e o XI governo constitucional entra em funções em Agosto. A nova equipa dos Negócios Estrangeiros é constituída pelo ministro João de Deus Pinheiro, e pelo secretário de Estado José Manuel Durão Barroso. As relações com África vão agora adquirir uma forte prioridade estratégica na política externa portuguesa. Como o próprio Cavaco Silva afirmou:

“Boas relações com os cinco PALOP’s não são uma prioridade para os Estados Unidos ou para o Reino Unido, mas são-no para Portugal”.³²⁵

Cavaco Silva teria dois objectivos ao afirmar que as relações com os PALOP eram uma prioridade cimeira da política externa portuguesa. O primeiro seria tentar estabelecer uma relação mais positiva e com benefícios mútuos com os PALOP; o segundo seria tentar introduzir um novo dinamismo no papel de “intermediário” que Portugal queria jogar entre os PALOP e os seus parceiros europeus. Tal seria também uma forma de reforçar a sua relevância internacional em Bruxelas e Washington.³²⁶ O novo governo maioritário iria trazer estabilidade política ao país, uma das condições básicas para uma maior continuidade no relacionamento com as ex-colónias.³²⁷

Nestes dez anos, Portugal jogará a sua mais importante “cartada” no relacionamento com as suas ex-colónias, ao ser o mediador *oficial*

³²⁵ Declaração do Primeiro Ministro, Cavaco Silva, à agência *Angop*, 28 de Julho de 1988.

³²⁶ Venâncio and Chan (1996) *Op. Cit.* P. 54.

³²⁷ Antunes, José Freire (1990) *O Factor Africano*. Bertrand Editora. Venda Nova. P. 130.

no conflito angolano. O Estado português desempenhará igualmente um papel importante no processo de transformação política em Moçambique e na instituição, em 1996, da CPLP. De então para cá o relacionamento bilateral – Estado a Estado – e multilateral – através, por exemplo, da CPLP – foi intensificado e alargado a novas áreas, tendo Portugal assumido muitas vezes o papel de interlocutor, não só dos PALOP, mas de todo o continente africano e também do Brasil, junto das instituições europeias. Foi durante a presidência portuguesa do Conselho Europeu, no ano 2000, que se realizou a primeira cimeira UE/África, no Cairo, Egito. A segunda cimeira UE-África, em 2007, também teve lugar durante a presidência portuguesa da União Europeia e foi acolhida em Lisboa; também em 2007, a UE reconheceu o Brasil como um dos seus principais parceiros mundiais através do estabelecimento formal da Parceria Estratégica UE-Brasil, lançada na primeira Cimeira da UE com o Brasil, durante a Presidência portuguesa do Conselho da UE, fazendo-se assim justiça à tão propalada dimensão lusófona da política externa portuguesa.

1.3 A Actualidade

Concluindo a análise dos diversos programas partidários sobre política externa, iniciada *supra*, constatamos que os mais recentes textos programáticos insistem na importância da dimensão africana e lusófona. Senão vejamos. No programa do CDS-PP para as eleições legislativas de 2009 encontramos a seguinte referência:

“Quanto às grandes questões estratégicas, damos a maior importância ao relacionamento de Portugal com África. É o objectivo de maior crescimento potencial da nossa diplomacia. As relações com os países africanos de língua oficial portuguesa são um dos pilares da política externa portuguesa, nos quadros bilateral e multilateral. Esta é uma das nossas grandes valências no cenário euro-africano e uma das potencialidades estratégicas quando nos comparamos com os demais Estados

européus.”³²⁸

Mais recentemente (Agosto de 2017) o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros e ex-líder do CDS-PP, Paulo Portas, em artigo no semanário Expresso, a propósito das eleições em Angola, afirmava o seguinte:

“Mas continuo a achar que Portugal (...) tem interesses fundamentais a defender, a começar pelos mais de 100.000 compatriotas que lá temos e pelas quase 10.000 empresas que trabalham o mercado angolano. O novo ciclo também é uma oportunidade para que – como país – nos concentremos apenas e só no interesse nacional que tem obviamente em Angola uma das suas afinidades electivas mais importantes.”³²⁹

O Programa eleitoral do PCP para as eleições legislativas de 2015 continuava também a enfatizar o relacionamento com os PALOP como uma das prioridades da política externa:

“Uma política externa democrática, participada e diversificada (...) - Diversificação das relações externas de Portugal dando particular atenção ao desenvolvimento das relações com os PALOP.”³³⁰

No tocante ao mais recente programa do PS, para as eleições legislativas de 2015, também se dá prioridade a esse relacionamento:

“Neste âmbito, é de extrema pertinência reforçar a cooperação com os países de língua oficial portuguesa, seja em termos da nossa relação bilateral, seja através da CPLP, que importa dinamizar com mais investimento e iniciativa política dos diferentes governos.”³³¹

No seu último programa eleitoral, para as eleições legislativas de

³²⁸ Programa do CDS-PP para as eleições legislativas de 2009. Policopiado, s.d. Pp. 170-171.

³²⁹ Portas, Paulo (2017) “Dos Santos não é Mugabe nem Obiang”, In: *Semanário Expresso* nº 2339, 26 de Agosto de 2017.

³³⁰ Programa eleitoral do PCP - Legislativas de 2015. PCP. P. 81.

³³¹ Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas 2015. PS. P. 86.

2015, o PSD em coligação com o CDS, na Coligação Portugal à Frente (PAF), alinhava pelo mesmo diapasão:

“Assentes numa língua comum, as relações entre Portugal e os países de língua portuguesa continuarão a ser uma prioridade da nossa política externa. As fortes ligações históricas e culturais que unem Portugal a estes estados constituem uma mais-valia para a afirmação do nosso país.”³³²

Relativamente ao Bloco de Esquerda não foram encontradas referências especiais ao relacionamento com os PALOP, nem nenhuma ênfase na dimensão africana ou lusófona da política externa. No mais recente Manifesto Eleitoral, para as eleições legislativas de 2015, tais referências encontram-se omissas.³³³ Bem como no Programa Eleitoral para as eleições legislativas de 2011.³³⁴ E, também, no Programa Eleitoral para as Eleições Legislativas de 2009.³³⁵ A mesma ausência dessas referências foi encontrada nos Manifestos Eleitorais de 2005, 2002 e 1999.

Com base nisso, poderemos afirmar que nos encontramos perante a quebra do referido consenso nesta nova força política? Ou trata-se apenas de uma omissão, sem que isso signifique necessariamente um antagonismo? As declarações e publicações de actuais e antigos dirigentes dessa força política são contundentes relativamente a este consenso, que já foi apelidado de “nostalgia luso-tropical”. Recentemente, Francisco Louçã, antigo dirigente do Bloco de Esquerda, escrevia o seguinte:

“A corrupção da cúpula angolana é o que define o seu poder. Mas o governo de um país que é dos grandes produtores de petróleo do mundo tem vastos recursos, utilizando Portugal como um centro de lavagem de dinheiro e de reciclagem de influência. É esse poder e influência que suscita espantosos equívocos, descontando mesmo o entusiasmo de um ex-mi-

³³² Programa Eleitoral para as Legislativas de 2015. Coligação Portugal à Frente (PAF). P. 147.

³³³ Manifesto Eleitoral – Legislativas 2015. Bloco de Esquerda, In: <http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf> (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

³³⁴ Programa Eleitoral – Legislativas 2011. Bloco de Esquerda, In: http://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

³³⁵ Programa Eleitoral – Legislativas de 2009. Bloco de Esquerda, In: <http://www.bloco.org/media/programa-be.pdf> (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

nistro do PSD e consultor do governo angolano que compara Dos Santos a Mandela. O roteiro do equívoco é evidente: o PCP é o partido que mais se identifica com o MPLA, mas o MPLA é parte da Internacional Socialista com o PS; entretanto, o MPLA virou-se para o PSD e o CDS (escrevia o órgão do regime que Paulo Portas é “um grande amigo do país, que está a ser lançado para liderar a direita portuguesa em caso de as coisas correrem mal à atual coligação, o que mostra que é possível, afinal de contas, um entendimento com Portugal”, (*Jornal de Angola*, 4.2.2013).³³⁶

Este ponto de vista de que o apregoado consenso esconde afinal uma teia de interesses económico-financeiros – sobretudo localizados em Angola – é, em nossa opinião, aquele que mais poderia contribuir para a erosão deste consenso nacional em torno de um relacionamento privilegiado com os países lusófonos. Por outro lado, também o progressivo desaparecimento de toda uma geração que teve ligações profundas com África, como por exemplo, ex-militares, retornados, políticos, jornalistas, empresários, diplomatas, comerciantes, etc; poderá ir fazendo com que esta nova geração não sinta nenhum apego especial por países longínquos, dos quais – na maior parte das vezes – só se ouvem más notícias.³³⁷

2. A Persistência da Dimensão lusófona na Política Externa Portuguesa

2.1 A cooperação portuguesa

De acordo com várias análises³³⁸ é possível falar-se numa “dupla di-

³³⁶ Louçã, Francisco “O Partido da Plutocracia em Angola”, In: *Jornal Público*, 25 de Agosto de 2017, <http://blogues.publico.pt/tudomenoseconomia/2017/08/25/o-partido-da-plutocracia-em-angola/> (Acesso 27 de Agosto de 2017).

³³⁷ Mais uma vez, Carlos Gaspar discorda desta eventual quebra de consenso. No seminário a que já fizemos referência na nota 322, este autor recorda que consenso não é unanimismo e não dá muita importância a estas declarações de dirigentes do Bloco de Esquerda, recordando que nesta legislatura (2015/2019) esta força partidária é apoiante do actual governo, que tem um programa onde, como tem sido habitual, são enfatizadas as relações com os PALOP e dá-se também importância à dimensão lusófona da política externa.

³³⁸ *Portugal: Dez Anos de Política de Cooperação*, 1995, MNE, Lisboa.

menção da política de cooperação portuguesa”, uma vez que abarcaria, por um lado, uma vertente de ajuda ao desenvolvimento e, por outro, uma vertente mais orientada para a manutenção ou optimização dos recursos a afectar às políticas adoptadas.³³⁹ Porém, dever-se-ia considerar ainda uma terceira vertente que consiste no aproveitamento da própria política de cooperação para a concretização do conceito estratégico de defesa nacional, numa óptica de diversificação de relações económicas, de promoção da língua portuguesa e de afirmação de Portugal no mundo. A política de cooperação faz, assim, parte integrante da política externa portuguesa, a par com a comunitária, bilateral e multilateral.³⁴⁰ Como tal rege-se pelos princípios gerais da política externa portuguesa, a saber:

- paz, solidariedade e promoção da democracia e do Estado de Direito;
- defesa dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais;
- conservação dos recursos naturais e das condições ambientais; e,
- igualdade de oportunidades.

Por sua vez, os domínios prioritários da política de cooperação com os PALOP são os seguintes:

- ensino da língua portuguesa e apoio aos sistemas de difusão;
- educação, saúde e ciência;
- cooperação institucional para o reforço do Estado de Direito e da sociedade civil, da eficácia e da transparência da acção administrativa;
- cooperação técnico-militar, de modo a contribuir para a defesa do Estado de Direito e a ordem interna; e,
- cooperação empresarial e apoio ao desenvolvimento do sector privado.

A cooperação portuguesa consubstancia-se pois numa política de interesse nacional e de longo prazo.³⁴¹ De interesse nacional, porque re-

³³⁹ Rebelo de Sousa, António (2004) *Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa. P. 313.

³⁴⁰ Gomes, António Ribeiro (1998) “Relações de Cooperação Portugal/Palop” in: *Cadernos de Economia*, nº45, Out/Dez 1998, pp. 50-59.

³⁴¹ Neto, Ana Maria da Silva (2005) “A Política de Cooperação Portuguesa, uma Política de Afirmação Na-

presentativa da afirmação da presença de Portugal no mundo, sendo uma política de Estado de consenso nacional, resultante da necessidade de não se ficar à margem ou secundarizado no apoio a países aos quais nos sentimos fortemente ligados, independentemente de posições políticas ou partidárias assumidas no plano interno. E de longo prazo porque olha para o futuro. Portugal tem-se empenhado tanto na coordenação das políticas de cooperação com os PALOP e Timor-Leste (o exercício “Cinco + Um”), como no esforço de concertação política para a criação da CPLP. Por outro lado, Portugal privilegia a participação em diversos *fora* internacionais: União Europeia (através da Convenção de Lomé e, actualmente, Acordo de Cotonou), Comité de Ajuda ao Desenvolvimento/CAD da OCDE, agências da ONU e instituições de Bretton Woods (enquanto país do grupo dos países do Norte que fazem parte da comunidade doadora internacional).

Até à data, a cooperação portuguesa bilateral além de geograficamente concentrada nos PALOP e em Timor-Leste, como reflexo dos laços históricos, linguísticos e culturais que ligam Portugal àqueles países, assenta num modelo de cooperação (prestação de ajuda ao desenvolvimento) descentralizado. No plano bilateral, é de destacar a ajuda nas áreas da educação, saúde, administração pública, cooperação técnico-militar, comunicação social, cooperação na promoção do sector privado e na reestruturação das economias dos PALOP. No plano multilateral, a cooperação portuguesa foi pouco relevante até à primeira metade dos anos 1980, altura em que se começam a dar passos importantes nesta área. Embora a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) portuguesa tenha baixado em 1995 e 1996, a partir de 1997 retoma o movimento ascendente, tendo ocupado, até 2004, uma posição razoável na lista dos doadores membros do CAD/OCDE. Na sequência da adesão à CEE, o país passa a contribuir para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), principal instrumento de financiamento das sucessivas Convenções de Lomé e do Acordo de Cotonou.

Portugal tem sido muitas vezes “acusado” de, na sua política de cooperação, privilegiar quase em exclusivo os PALOP e Timor-Leste reflectindo, porventura, uma visão paternalista e eventualmente “neoco-

cional” *Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Auditores de Defesa Nacional 2004/2005*, Polícopiado, Lisboa.

lonialista” do relacionamento com as suas antigas colónias. Os governantes e responsáveis políticos defendem-se com a supramencionada “ligação histórica, linguística e cultural”, mas até nas diferentes orgânicas governamentais dos sucessivos governos, o(a) Secretário(a) de Estados dos Negócios Estrangeiros e Cooperação tem sido na prática o(a) Secretário(a) de Estado dos PALOP e Timor-Leste. O argumentário desta concentração geográfica é assim defendido pelos próprios responsáveis técnicos pela área da cooperação:

“Os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e Timor-Leste constituem os espaços de intervenção prioritária, na sequência de um passado comum. Os laços históricos e culturais, conduziram, nesses países, à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que facilita a capitalização das vantagens comparativas de Portugal relativamente a outros doadores.”³⁴²

Mais uma vez é notório que existe uma continuidade, um consenso nesta matéria, independentemente da força ou das força partidárias que suportam o governo. Existem, como é evidente *nuances*, nomeadamente na ênfase que os diferentes programas dão, por exemplo, à iniciativa privada e a algum condicionalismo ligado ao respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, isto no caso dos governos liderados pelo PSD. No caso dos governos liderados pelo PS tendem a ser enfatizadas as questões da solidariedade e a importância das ONG. São, porém, questões de detalhe, que não põem em causa o tal consenso que temos vindo a sublinhar.

2.2 A comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)

A 17 de Julho de 1996, em Lisboa, realizou-se a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo que marcou a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), entidade reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e

³⁴² Afonso, Maria Manuela (2016) “Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento”, In: Pignatelli, Marina (Coord.) *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Edições Colibri: Lisboa, pp. 153-178.

Príncipe. Seis anos mais tarde, em 20 de Maio de 2002, com a conquista de sua independência, Timor-Leste tornou-se o oitavo país membro da Comunidade. Depois de um minucioso processo de adesão, em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro de pleno direito.³⁴³ A dimensão africana e lusófona adquire assim uma nova consistência, institucionalizando-se numa organização internacional, onde coexiste com o Brasil e Timor. Não é possível dissociar esta dimensão africana/lusófona com a projecção internacional da língua portuguesa, sendo que a expansão sustentada desta passou a ser um objectivo estratégico e nalguns casos até uma obsessão das elites portuguesas, como se constata no texto que se transcreve:

“Cada vez mais, os governantes comportaram-se como membros da comunidade ocidental de democracias iluminadas, mas sem descurar o culto da “língua portuguesa” e a contabilidade dos “lusófonos” integrados na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Esta religião linguística, segundo reparou um crítico, funcionou como “uma vingança sobre o fenómeno conhecido por descolonização: saímos de Angola, mas deixámos lá a língua.”³⁴⁴

Numa outra dimensão, a existência da CPLP permite a Portugal ter uma diferenciação objectiva face a outros países europeus de dimensões equivalentes. A Áustria, a República Checa ou a Suécia poderão possuir indicadores económico-sociais mais desenvolvidos, mas não têm esta dimensão mundial que projecta Portugal muito para além do confinado espaço europeu. Esta mais-valia, este espaço de diferenciação estratégica de Portugal no mundo, poderá permitir uma sobrevalorização da importância da diplomacia de Lisboa junto dos seus parceiros europeus e norte-americanos. Portugal poderá ser visto – e muitas vezes tem sido – como uma ponte da Europa com África e também com a América Latina. A CPLP e concretamente os – agora – seis Estados africanos que dela fazem parte constituem, assim, uma via escapatória à

³⁴³ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. In: <https://www.cplp.org/id-2752.aspx> (Acesso em 30/07/2017).

³⁴⁴ Ramos, Rui (Coord.) (2009) *História de Portugal*, Lisboa: Esfera dos Livros. P. 774.

quase certa irrelevância total de Portugal no sistema internacional.

Os grandes objectivos da CPLP centram-se nos seguintes planos:

“(…) a concertação político-diplomática entre os seus membros; a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; a materialização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.”³⁴⁵

Convém talvez aqui precisar que a importância que o autor dá à CPLP e à dimensão africana/lusófona da política externa portuguesa não pode ser confundida com alguma “nostalgia colonial” ou como uma alternativa à opção europeia. Relativamente à eventual “nostalgia colonial” parece-nos que já passou tempo suficiente para que esta – se existisse – deixasse de fazer qualquer sentido. No tocante a uma eventual alternativa à opção europeia, também não faz sentido colocar a questão nesses termos. A questão principal não é de alternativa, mas sim de complementaridade, ou seja, não privilegiar em demasia uma das opções estratégicas, que nos poderá ser prejudicial, esquecendo outra ou outras, que complementam e reequilibram o peso excessivo – em nosso entendimento – da opção europeia. José Medeiros Ferreira – parece-nos – ia no mesmo sentido:

“Caso o continente [europeu] continue impávido, a alternativa passa pela interdependência com outras entidades: a CPLP para a defesa e promoção da língua portuguesa no mundo nacional e internacional; os EUA para a inovação tecnológica, científica e universitária e para o futuro da racionalidade internacional da segurança; Brasil, Angola, Moçambique e China, entre outros países, para o restabelecimento das relações comerciais e financeiras suplementares ao espaço europeu.”³⁴⁶

³⁴⁵ Cf.: Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. [Online]. Disponível em: http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf. [Acesso em: 30 de Julho de 2017].

³⁴⁶ Medeiros Ferreira, José, 2013. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal) Dita da Integração Europeia*.

Conclusões

Parece não existirem grandes dúvidas relativamente à persistência de uma dimensão lusófona na política externa portuguesa e que ela tem merecido um generalizado consenso nacional, embora por diferentes motivos e razões. Essa persistência foi evidenciada pela análise exaustiva dos diversos programas de governo que se sucederam desde o período revolucionário até à actualidade.³⁴⁷ Também a persistência e a importância dada à política de cooperação – quer nos programas de governo, quer na orgânica ministerial, quer nos destinatários privilegiados – evidenciam claramente esse facto. A criação da CPLP e o papel destacado que esta assume na política externa portuguesa – sendo que actualmente seis dos seus nove membros são africanos – também é um sinal evidente dessa afirmação. Finalmente, também a análise minuciosa dos diversos programas partidários às sucessivas eleições legislativas vem ao encontro desse paradigma.

Já no que diz respeito à existência de um consenso nacional relativo à importância dessa dimensão lusófona; aqui poder-se-á afirmar que ele existe – embora por diferentes motivos e razões – mas que actualmente pode começar a ser posto em causa por alguns sectores político-partidários da sociedade portuguesa, que entendem ser esse alegado “consenso” uma forma de nostalgia “lusó-tropical”, que encobre interesses económico-financeiros de algumas elites africanas e portuguesas.

Descontando esta proposição desses sectores político-partidários, poderemos afirmar que existe um grande consenso nacional em torno desta dimensão lusófona da política externa portuguesa, embora – como já foi referido – por diferentes razões e motivos. Esse consenso já terá sido maior e, neste momento, pelas razões atrás enunciadas pode começar a erodir, o que do nosso ponto de vista seria extremamente prejudicial para o interesse nacional português. A ligação privilegiada a África – juntamente com as outras dimensões da lusofonia – destaca o papel singular de Portugal no mundo e permitir-lhe-á escapar a um destino que poderia ser, em última análise, o da irrelevância internacional. Além disso, como também já foi afirmado e nunca é demais destacar, esta dimensão lusófona permite agigantar Portugal:

Lisboa: Edições 70. P. 153.

³⁴⁷ Cf. Pavia, J. F.; Monteiro, M., 2013. Op. Cit.

“(…) constituindo um critério de diferenciação de Portugal na Europa a partir de afinidades históricas, políticas e culturais com os países de língua oficial portuguesa e uma compensação vinda de fora que reforça a capacidade de influência de Lisboa no continente europeu”³⁴⁸

Como já referimos anteriormente, não podemos é concordar com Tiago Moreira de Sá quando este afirma:

“O fim da União Europeia, que, como referimos ao longo do texto, quase de certeza significaria também o fim da Aliança Atlântica, levaria a que Portugal deixasse de ter uma política externa digna desse nome”³⁴⁹

Ora, esta afirmação esquece a singularidade de Portugal, que lhe é dada precisamente pela sua dimensão lusófona, que anteriormente o mesmo autor tinha destacado. Além disso, reduz Portugal a uma irrelevância internacional a que só escapa por via da pertença à União Europeia e à NATO, sendo que, sem a permanência destas organizações, não existe alternativa a uma existência digna desse nome. Não somos absolutamente apologistas desse postulado como já tivemos ocasião de referir na introdução geral a esta obra. Parece-nos sim que “há mais vida para além da União Europeia” e que a dimensão lusófona da política externa portuguesa é o melhor exemplo disso mesmo.

Bibliografia

- AFONSO, Maria Manuela (2016) “Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento”, In: PIGNATELLI, Marina (Coord.) *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Edições Colibri: Lisboa.
- AMADO, Luís (2010) *Jornal Público* nº 7213, de 03/01/2010.
- ANTUNES, José Freire (1990) *O Factor Africano*. Venda Nova: Bertrand Editora.
- CAVACO SILVA, Aníbal (1994) *Cooperação Portuguesa*, Nº 1, Março de 1994.
- CAVACO SILVA, Aníbal (1988) *Agência Angop*, 28 de Julho de 1988.

³⁴⁸ Sá, Tiago Moreira de (2015) *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. P.58.

³⁴⁹ Idem. P. 94.

- Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. [Online]. Disponível em: http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf. [Acesso em: 30 de Julho de 2017].
- FERREIRA, José Medeiros, (2013) *Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal) Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70.
- GOMES, António Ribeiro (1998) “Relações de Cooperação Portugal/Palop” in: *Cadernos de Economia, nº45, Out/Dez 1998*, pp. 50-59.
- “Governo quer exportações portuguesas para os países lusófonos a crescer 3% ao ano”, in: <https://observador.pt/2019/04/15/governo-quer-exportacoes-portuguesas-para-paises-lusofonos-a-crescer-3-ao-ano/> (Acesso em 16/04/2019).
- LOUÇÃ, Francisco “O Partido da Plutocracia em Angola”, in: *Jornal Público*, 25 de Agosto de 2017, In: <http://blogues.publico.pt/tudomenoseconomia/2017/08/25/o-partido-da-plutocracia-em-angola/> (Acesso 27 de Agosto de 2017).
- MACQUEEN, Norman: “Portugal and Africa: the Politics of Re-Engagement” in: *The Journal of Modern African Studies*, 23, 1, (1985), pp.31-51.
- Manifesto Eleitoral – CDS/ALTERNATIVA 76.
- Manifesto Eleitoral – Legislativas 2015. Bloco de Esquerda, In: <http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf> (Acesso em 20 de Agosto de 2017).
- NETO, Ana Maria da Silva (2005) “A Política de Cooperação Portuguesa, uma Política de Afirmação Nacional” *Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Auditores de Defesa Nacional 2004/2005*, Policopiado, Lisboa.
- PAVIA, José Francisco (2019) *A Persistência numa dimensão africana na política externa portuguesa: o verdadeiro consenso nacional*, in: RAIMUNDO, António (Edit.) (2019) *Política Externa Portuguesa e África: Contextos e Tendências Contemporâneos*. Ebook IS Centro de Estudos Internacionais. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
- PAVIA, José Francisco (2019) *The Europeanisation of Maritime issues and the extension of the platform shelves – National or European resources? The case of Portugal*, apresentada na Conferência Internacional “ECPR General Conference” que decorreu em Hamburgo, na Alemanha, entre os dias 22 e 25 de Agosto de 2018. No prelo.
- PAVIA, José Francisco (2016) “The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal/ A Segurança Marítima no Golfo da Guiné, a Segurança Energética da Europa e o Papel Potencial da NATO e de Portugal” (Edição bilingue). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- PAVIA, José Francisco & MONTEIRO, Manuel (2013) *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- PAVIA, José Francisco “A Multi-Track Diplomacy na Prevenção e Resolução dos Conflitos em África: o Caso de Moçambique” in: *Revista Lusíada. Política*

- Internacional e Segurança*, Série 1 - nº 6/7, Maio de 2012, pp. 11-50.
- PAVIA, José Francisco. *O Modo Português de Fazer a Paz: o Caso de Moçambique*. in: *Revista Lusíada. Política Internacional e Segurança*, Série 1 - nº 1, Dezembro de 2008, pp. 19-40.
- PAVIA, José Francisco (2007) *La Dimensión Africana de la Política Externa Portuguesa*. in: GARCÍA PÉREZ, Rafael, y LOBO-FERNANDES, Luís (eds.). *España y Portugal: Veinte Años de Integración Europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Ed. – Fundación Galicia Europa.
- PORTAS, Paulo (2017) “Dos Santos não é Mugabe nem Obiang”, In: *Semanário Expresso* nº 2339, 26 de Agosto de 2017.
- Portugal: Dez Anos de Política de Cooperação*, 1995, MNE, Lisboa.
- Programa Eleitoral do PCP – Eleições para a Assembleia da República/1976, Edição do SIP do PCP, Conferência Nacional – 14/03/1976, Partido Comunista Português.
- Programa Eleitoral para as Legislativas de 2015. Coligação Portugal à Frente (PAF).
- Programa Eleitoral – Legislativas 2011. Bloco de Esquerda, In: http://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).
- Programa Eleitoral – Legislativas de 2009. Bloco de Esquerda, In: <http://www.bloco.org/media/programabe.pdf> (Acesso em 20 de Agosto de 2017).
- Programa eleitoral do PCP - Legislativas de 2015. PCP.
- Programa do CDS-PP para as eleições legislativas de 2009. Policopiado, s.d.
- Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas 2015. PS.
- Programa para um governo PS – Vencer a Crise, Reconstruir o País/1976, Edição do Centro de Documentação do Partido Socialista (CTE/76).
- Programa do Governo – Campanha Eleitoral/Abril 1976. PPD Partido Popular Democrático – Portugal.
- RAMOS, Rui (Coord.) (2009) *História de Portugal*, Lisboa: Esfera dos Livros.
- REBELO DE SOUSA, António (2004) *Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- SÁ, Tiago Moreira de (2015) *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SILVA, Augusto Santos, In: <https://observador.pt/especiais/augusto-santos-silva-a-china-e-nossa-parceira-mas-nao-e-nossa-aliada/> (Acesso em 17/04/2019).
- VENÂNCIO, José Carlos (2000) *O Facto Africano: Elementos para uma Sociologia de África*. Editora Vega Universidade. Lisboa.
- VENÂNCIO, Moises and CHAN, Stephen (1996) *Portuguese Diplomacy in Southern Africa*, SAIIA, Johannesburg, South Africa.
- “Terroristas atacam a geografia humana de Portugal no mundo”. In: <https://observador.pt/opinio/terroristas-atacam-a-geografia-humana-de-portugal->

-no-mundo/ (Acesso em 26/04/2019).