

# Negócios **Estrangeiros**

Março 2006 número **9.1**

publicação semestral do  
Instituto Diplomático  
do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Armando M. Marques Guedes  
Adriano Moreira  
Jorge Braga de Macedo  
Fernando d'Oliveira Neves  
Armando Marques Guedes  
Nuno Canas Mendes  
Manuel Fernandes Pereira  
Fernando de Castro Brandão  
Leonardo Mathias  
Mário Miranda Duarte  
Francisco Pereira Coutinho  
Luís Cunha  
Moisés Silva Fernandes  
Francisco Proença Garcia





**Revista *Negócios Estrangeiros***  
**9.1**

## **Revista *NegóciosEstrangeiros***

*Director*

Professor Doutor Armando Marques Guedes  
(Presidente do Instituto Diplomático)

*Directora Executiva*

Dra. Maria Madalena Requixa

*Conselho Editorial*

General José Manuel Freire Nogueira, Professora Doutora Leonor Rossi,  
Professor Doutor Nuno Canas Mendes, Ministro Plenipotenciário de 1.ª Classe Dr. Nuno Brito,  
Dr. Francisco Pereira Coutinho.

*Conselho Consultivo*

Professor Doutor Adriano Moreira, Professor Doutor António Bivar Weinholtz,  
Professor Doutor António Horta Fernandes, Embaixador António Monteiro, Professor Doutor Bernardo Ivo Cruz,  
General Carlos Reis, Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento, Professor Doutor Fausto de Quadros,  
Embaixador Fernando de Castro Brandão, Embaixador Francisco Knopfli, Conselheiro de Embaixada Dr. Francisco  
Ribeiro de Menezes, Professor Doutor Heitor Romana, Professor Doutor João Amador, Professor Doutor João  
Marques de Almeida (Director do Instituto da Defesa Nacional), Professor Doutor Jorge Braga de Macedo  
(Presidente do Instituto de Investigação Científica Tropical), Conselheiro de Embaixada Dr. Jorge Roza de Oliveira,  
Professor Doutor José Alberto Azeredo Lopes, Embaixador José Cutileiro, General José Eduardo Garcia Leandro,  
Professor Doutor José Luís da Cruz Vilaça, Embaixador Leonardo Mathias, Dr. Luís Beiroco,  
Professor Doutor Manuel de Almeida Ribeiro, Embaixador Manuel Tomás Fernandes Pereira (Director-Geral de  
Política Externa do MNE), Embaixadora Margarida Figueiredo, Dra. Maria João Bustorff,  
Professor Doutor Moisés Fernandes, Professor Doutor Nuno Piçarra, Dr. Paulo Lowndes Marques,  
Conselheiro de Embaixada Dr. Paulo Viseu Pinheiro, Embaixador Rui Quartin Santos (Secretário-Geral do MNE),  
Professor Doutor Victor Marques dos Santos, Dr. Vitalino Canas.

*Design Gráfico*

Risco – Projectistas e Consultores de Design, S.A.

*Pré-impressão e Impressão*

Europress

*Tiragem*

1000 exemplares

*Periodicidade*

Semestral

*Preço de capa*

€10

*Anotação/ICS*

*N.º de Depósito Legal*

176965/02

*ISSN*

1645-1244

# Índice

## 9.1

- 5 Nota do Director
- 8 Direito Internacional Público  
Armando M. Marques Guedes
- 29 A Internacionalização do Ensino Superior  
Adriano Moreira
- 38 Por onde vai a *Diferencialidade* Portuguesa?  
Jorge Braga de Macedo
- 54 As Fronteiras da União Europeia  
Fernando d'Oliveira Neves
- 62 Os Institutos Diplomáticos e a Formação de Diplomatas  
Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes
- 134 Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia  
Manuel Fernandes Pereira
- 146 *Think-Tanks*, Diplomacia e Política Externa  
Armando Marques Guedes
- 179 Tomás Ribeiro no Reatamento das Relações Luso-Brasileiras: 1894-1895  
Fernando de Castro Brandão
- 197 A Arte da Negociação  
Leonardo Mathias
- 207 A Revisão da Estrutura de Comandos da NATO: uma Perspectiva Portuguesa  
Mário Miranda Duarte
- 231 Os Estados-Membros e os Processos Prejudiciais  
Francisco Pereira Coutinho
- 258 UE-China: a Aproximação Estratégica. 30.º Aniversário das Relações Diplomáticas  
Luís Cunha
- 272 O Timor Português na Política Externa de Suharto: o Regresso ao *Status Quo Ante*, 1965-1974  
Moisés Silva Fernandes
- 339 As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo  
Francisco Proença Garcia

## 9.2

### VIDA DO MINISTÉRIO

- 7 **Discurso de Tomada de Posse como Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros**  
*Diogo Freitas do Amaral*
- 15 **Discurso de Tomada de Posse como Presidente do Instituto Diplomático**  
*Armando Marques Guedes*

### RETRATO EM POSTO

- 25 **Teerão, a Cidade das Quatro Estações**  
*José Moreira da Cunha*

### SERVIÇO DE BIBLIOTECA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA

- 31 . **Acordos Bilaterais**
- 37 . **Tratados Multilaterais**
- 38 . **Legislação**
- 55 . **Referências Bibliográficas de Novas Aquisições**

### ARQUIVO HISTÓRICO-DIPLOMÁTICO

- 97 . **Memória – Dados de 2005**
- 116 . **Investigadores, Temas e Objectivos de Pesquisa em 2005**

### LEITURAS E RECENSÕES

- 129 **Patten: um Político pouco Diplomata**  
*Luís Cunha*
- 132 **Do Mundo como Europa**  
*Pedro Vêlez*
- 137 **Definições do Neoconservadorismo**  
*Jorge Azevedo Correia*

## Nota do Director

COM O SEU número 9, a *Negócios Estrangeiros* é objecto de algumas alterações, porventura as maiores desde a sua primeira edição em 2001. Importa sublinhar que não se trata apenas de mudanças de superfície e aparência genérica, nem de meras modificações – também elas senão triviais, pelo menos corriqueiras – no que diz respeito à distribuição e provimento dos seus quadros redactoriais, tomada esta última expressão em sentido lato. São mudanças de fundo, que resultam de transformações de algum peso a pelo menos três níveis: no plano da apresentação, no da orgânica interna da revista, e no dos respectivos conteúdos. Acompanham-nas uma reorientação no que toca à natureza essencial e ao tipo de implantação da *Negócios Estrangeiros*, bem como diferenças de monta na lógica de distribuição que, em consequência, de tanto devem inevitavelmente decorrer.

No plano da apresentação, a *Negócios Estrangeiros* vê-se redesenhada e modernizada. Mantendo o mesmo formato e tamanho, para trás ficaram os “códigos de barras” que tanto a desfejavam e tão descabidos pareciam, e que em lugar de lhe dar o ar oficial que se dizia querer arvorar a transformavam antes num aparente produto de armazém técnico de propaganda institucional, comunicando uma curiosa imagem de Estado com uma cada vez menor adequação ao contemporâneo de que forma parte integrante. Simplificadas as alusões simbólicas que lhe configuravam a aparência, a revista de algum modo estiliza agora a sua imagem. Fá-lo em vários passos. As cores, se *by and large* se conservam, tornaram-se mais quentes e suaves, ao mesmo tempo que adquirem tonalidades mais vivas e menos desmaiadas, ou melhor, menos esbatidas. Também o grafismo geral e, designadamente, os logótipos que representam o Ministério e o Instituto Diplomático, foi aperfeiçoado, de acordo com a mesma lógica de estilização modernizante.

No que toca o que chamei a orgânica interna da revista está o grosso das mudanças incorridas. Reordenada, a *Negócios Estrangeiros* subdivide-se, agora, em dois grandes segmentos. Embora esta linha divisória seja tudo menos enxuta, o primeiro é de natureza sobretudo técnico-científica; o segundo emerge como mais institucional. Por partes: a primeira destas duas secções consiste no essencial de artigos

enviados à revista e submetidos sistemática e invariavelmente a uma *peer review* levada a cabo por *referees* anónimos (uma anonimidade que, aliás, funciona nas duas direcções), como é de resto prática habitual em publicações deste tipo um pouco por todo o Mundo. Esperam-se, assim, melhorias numa qualidade técnica que já é alta, bem como lograr uma inclusão da *Negócios Estrangeiros* nas listagens internacionais, o que de outra maneira lhe estaria *a priori* inteiramente vedado. Nesta primeira parte, serão incluídos artigos que vão das áreas políticas às económicas, às jurídico-internacionais, ou às históricas, passando pela prática diplomática ou consular e pelo estudo das técnicas mais gerais de negociação, para só dar alguns exemplos característicos. O facto de que o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros concedeu à revista, por Despacho, autonomia científica, significa, antes do mais, que a *Negócios Estrangeiros* não precisa de representar a posição do Ministério.

A segunda secção da revista é mais institucional e visa, em grande parte e de algum modo, reflectir a vida do Ministério dos Negócios Estrangeiros, tanto na Secretaria de Estado quanto em posto. Nesse espírito estão, neste segundo segmento, incluídas subdivisões relativas à vida em posto, por exemplo, bem como Discursos ou comunicações considerados particularmente relevantes. Uma curta secção “cronológica” acompanhará, também, os pontos mais altos da actividade político-diplomática do semestre que medeou entre a publicação do último número da revista e aquele que o leitor tenha, em cada momento, entre mãos. Integram-no, ainda, outros subconjuntos, relacionados com actividades de Departamentos do MNE na dependência do Instituto Diplomático, nomeadamente o Arquivo Histórico-Diplomático e a Biblioteca do Ministério. Recensões críticas, de autor, sobre livros recentemente editados, ou adquiridos, pelo Ministério, completam esta secção mais “institucional” da *Negócios Estrangeiros*.

Antes de passar a considerações de carácter mais geral, uma breve nota acessória quanto aos novos conteúdos da revista ora reformulada. As inovações, a este nível, parecem-me ter lugar no essencial em dois pontos nevrálgicos: no que diz respeito aos artigos “técnico-científicos” do primeiro segmento da *Negócios Estrangeiros*, e no que concerne à nova secção “Vida em Posto”, incluída no segundo e último dos seus dois segmentos. No que toca ao primeiro grupo de inovações, pouco resta a acrescentar ao que antes referi. No que toca ao segundo, relativo à “Vida em Posto”, parece-me ser de sublinhar tratar-se de um lugar de precipitação, se assim me posso exprimir, da *sagesse* adquirida no exercício das respectivas missões de funcionários e agentes diplomáticos e cónsules, uma espécie de *forum* aberto às experiências



subjectivas que tão importantes são em vidas dedicadas ao serviço público. Acalento a esperança de que isso possa vir a transmitir um retrato mais fiel da vivência tão *sui generis* dos nossos diplomatas, possa ser de utilidade para a imprescindível passagem de testemunho para as mais novas gerações que formam os contingentes que vão ingressando no Ministério; e, por fim, que possam vir a gerar reacções ora catárticas ora criativas, no seguimento, aliás, da tradição de excelência literária que tem pautado a vida do MNE.

Para terminar, algumas palavras quanto à reorientação no que toca à natureza essencial e ao tipo de implantação da *Negócios Estrangeiros*, bem como no que diz respeito às novidades na sua distribuição. O público-alvo da revista tem sido restrito. As novas características da publicação ampliam-no. A intenção, agora, é a de alargar-lhe o âmbito de recepção, por intermédio de um protocolo a celebrar com uma distribuidora que no-lo garanta de maneira eficaz. E são muitíssimo bem-vindas submissões de artigos, ou outros trabalhos para eventual publicação.

Não quereria, naturalmente, encerrar este já longo texto preambular, sem palavras de agradecimento e apreço pela qualidade das direcções e orientações a que até aqui a *Negócios Estrangeiros* tem estado sujeita. Uma palavra de apreço aos Drs. Nuno Brito e Jorge Roza de Oliveira, os seus anteriores Directores, donos de uma obra que souberam implantar. Ao Senhor Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, vivo reconhecimento por ter apoiado imediata e incondicionalmente esta nova fase na vida da revista que puseram de pé.

*Professor Doutor Armando Marques Guedes*  
*Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*  
*Presidente do Instituto Diplomático*  
*Director da Negócios Estrangeiros*

### Sumula

Ramo do Direito que define a estrutura da comunidade internacional e regula as actividades de natureza pública que no seu âmbito se desenvolvem. Linhas gerais da sua evolução.

## I

1. O DIREITO INTERNACIONAL Público contemporâneo é, fundamentalmente, uma criação europeia cujas raízes mergulham no *ius gentium* romano.

Significando literalmente «direito das gentes», o *ius gentium* era, em si, um ramo do direito interno. Compunham-no regras visando a resolução dos conflitos, positivos ou negativos, a que a coexistência de diferentes ordenamentos jurídicos locais e pessoais em vigor nos vastos territórios sob o domínio de Roma inevitavelmente dava azo. Enquadrado pelo direito romano, o conjunto formado por esses ordenamentos tinha a feição de um sistema plurilegislativo. A tudo isto, embora de modo menos frequente, acresciam os desacertos nascidos de relações com povos terceiros, exteriores ao conjunto. Pertencia a um magistrado com jurisdição especializada, o *praetor peregrinus*, enunciar com larga liberdade criativa e aplicar com não menor liberdade interpretativa as regras que iam formando o *ius gentium*. O pretor devia para o efeito guiar-se pelos princípios e exigências do direito natural (a *naturalis ratio*) e prescrever aquilo que, além de conforme com esses princípios e exigências, o exame comparativo dos distintos estatutos locais e pessoais em presença mostrasse ser o denominador comum a todos eles<sup>1</sup>. A aceitabilidade da solução assim achada ficava, por este modo, de antemão assegurada: por ser justa a regra em que a decisão cristalizava; e por, no essencial, essa regra não divergir do imposto pelos regimes locais ou pessoais implicados.

Conjugadas, mas com a tónica a acentuar ora uma ora outra, estas duas características continuariam a constituir traços distintivos do *ius gentium* mesmo

---

\* Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito de Lisboa. O presente texto é largamente baseado numa entrada redigida para o *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (1998).

<sup>1</sup> Assim, na explicação de Gaio: ...*quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit, id apud omnes populus peraeque custoditur, vocaturque ius gentium* (Dig., 1.1.1.9. Em tradução livre: «o que a razão natural na verdade entre todos os homens determina, e por todos os povos é uniformemente observado, denomina-se direito das gentes»); ou, na versão de Ulpiano: ... *ius gentium est, quod gentes humanae utuntur; quod a naturali recedere facile intelligere licet* (Dig. 1.1.1.4. Igualmente em tradução livre: «direito das gentes é aquele que todas as humanas gentes praticam; aquele que por ser deduzido do que é natural é fácil de compreender».).

depois do desmoronamento, acentuado a partir do início do século V, do Império Romano do Ocidente e do aparecimento em seu lugar, na área geográfica que antes ocupara, de unidades políticas diferenciadas erguidas sobre os seus escombros. Sem que se desvanecesse a ânsia de reconstituição da unidade política perdida ou caísse em desuso a aplicabilidade, ou ao menos o seu valor paradigmático como expressão da *ratio scripta*, do direito imperial. O que permitiria ao erudito S. Isidoro de Sevilha escrever no primeiro quartel do século VII, parafraseando aquilo que a caracterizá-lo em seu abono haviam explicado Gaio e Ulpiano nos dois passos transcritos do Digesto, que o *ius gentium* era assim chamado, «das gentes, porque a bem dizer todos os povos o seguem»<sup>2</sup> com respeito às questões que a título ilustrativo havia antes enumerado como formando o seu objecto<sup>3</sup>.

## II

2. Será assim até que a irrupção muçulmana na Península Ibérica em 711, e a percepção clara da ameaça de envolvimento da Europa ocidental pelo expansionismo islâmico, levariam no Natal de 800 o Papa Leão III a coroar Carlos Magno Imperador Romano do Ocidente – ao mesmo tempo que a Igreja redobrava a pressão para que as nações e unidades políticas que comungavam na fé em Cristo, segundo a tradição apostólica romana, se congregassem sob a sua égide e passassem a formar, no pensamento e na acção, a *respublica Christiana*. Este esboço de institucionalização e este apelo à conjugação de esforços prefiguravam, ambos, o restabelecimento de uma organização política global do Ocidente europeu. Cedo, porém, o projecto foi minado pelo desentendimento, e depois pela rivalidade, entre o Papado e o Império. A rápida decadência carolíngia concretizou-se na desagregação deste último e na progressiva recuperação, pelas unidades que o haviam integrado, da liberdade de decisão de que tinham fruído antes da sua instituição. O Sacro Império Romano Germânico, que a partir da segunda metade do século X lhe sucedeu, foi uma réplica apenas parcial do propósito que levava a erigir o Império Romano do Ocidente e que não lograria melhor sucesso.

---

<sup>2</sup> Et inde *ius gentium*, quia eo jure omnes fere gentes utuntur – (*Etymologiae* ou *Origines* – LV, Cap. VI).

<sup>3</sup> *Ius gentium* est sedium occupatio, aedificatio, munitio, bella, captivitates, servitutes, postliminia, foedera pacis, indutiae, legatorum non violandorum religio, connubia inter alienigenas prohibita (Id.: «O direito das gentes trata da ocupação, da edificação, da fortificação de lugares, das guerras, dos cativos, das servidões, da recuperação de direitos e de bens quando de país inimigo se regressa à pátria, dos ajustes de paz, das tréguas, da escrupulosa observância da inviolabilidade dos representantes de países estrangeiros, da proibição de casamento entre pessoas de nacionalidades diferentes»).

No plano jurídico, os glosadores dos séculos XII e XIII, e após eles os comentadores, procurariam fundamentar a legitimidade de um poder liberto de quaisquer sujeições ou dependências, reivindicado pelas unidades menores que iam compondo o mapa político europeu perante a ausência de uma autoridade global eficaz. A necessidade de preencher este vazio forçara cada uma delas a tomar nas próprias mãos o seu destino, e justificava que se considerassem como *civitates superiores non recognoscentes*. O que levaria Bartolo a concluir, estabelecendo um paralelismo por identidade de razão de modo a não quebrar o ideal de unidade simbolizado pela comunidade de nações que formavam a *respublica Christiana*, que a estas unidades cabia «tanto poder sobre o povo [que as constituía] como ao imperador sobre o universo»<sup>4</sup>. Neste novo ambiente, o *ius gentium* não podia conservar a mesma natureza nem ter a mesma função. Transformado o Sacro Império em pouco mais do que um mito e não recomposto ainda por inteiro o Papado dos destroços causados pela Reforma, em lugar da comunidade das nações cristãs o que a meio do século XVI passara a existir era uma pluralidade de entidades políticas reclamando liberdade de agir tanto em relação a questões seculares (*in temporalibus*) como com respeito a questões espirituais (*in spiritualibus*), quer dentro de fronteiras (*intra muros*) quer fora delas (*extra muros*). Sensível a estas mudanças, ao rasgar de horizontes e ao contacto com novos povos e diferentes culturas que as Descobertas proporcionavam, o dominicano espanhol Vitória aludirá ao *ius gentium* como destinado à regência, de harmonia com a razão natural, de relações não propriamente entre «homens» (como, atentando na qualidade de cidadãos ou súbditos de uma mesma unidade política, os tinham considerado Gaio e Ulpiano) mas entre «povos» (o que quer dizer: entre unidades políticas distintas). Este novo modo de focar o direito das gentes transformava-o num direito entre gentes ou povos distintos<sup>5</sup>. Vitória continuaria todavia a denominá-lo como até aí. Quem pela primeira vez o designará como direito internacional (*ius inter gentes*) será o inglês Zouche, que ensinou em Oxford<sup>6</sup>. Ainda que, num plano lógico, esta diferente maneira de verbalmente o indicar pouco ou mesmo nada pareça trazer de novo a não ser melhor se amoldar às mudadas circunstâncias, a verdade é que o aparente

---

<sup>4</sup> ...tanta potestatem habent in populo quantam imperator in universo. – (Ad. Dig. Nov. – II. D. 48.1.7).

<sup>5</sup> *Relectio de Indis et iure bellico* – (1557) III, De tit. Legit. – 2.: *Quod naturalis ratio inter gentes constituit, vocatur ius gentium* (Id.: «Aquilho que a razão natural impõe para as relações entre nações é chamado direito das gentes»).

<sup>6</sup> *Iuris et iudicii feccialis, sive de iure inter gentes, et quaestionum de eodem explicatio* – (1650).

jogo de palavras em que consiste reflecte com fidelidade o sentido da principal alteração ocorrida quanto à sua natureza. Aquilo que retrata, e para que procura apontar, é haver o *ius gentium* deixado de ser um ramo de direito interno para se volver num corpo autónomo, frente aos direitos internos de entidades desenquadradas do conjunto em que, até então, era suposto formalmente viverem. A elaboração deste ramo do direito deixava assim de em termos sistemáticos assentar no exercício de recolha e análise comparatística que fôra tarefa do *praetor peregrinus*, para em vez disso ter por base modos de proceder reiteradamente adoptados nas suas mútuas relações por entidades políticas iguais, ou entre elas livremente convencionados. Aludindo num arguto *distinguo* a esta radical mudança, escreverá Suarez que «De duas maneiras se pode dizer que algo é do direito das gentes: de um modo, por ser direito que todos os povos e nações devem guardar entre si; de outro modo, por ser direito que todas as cidades e reinos observam dentro de si próprios e a que, por semelhança ou conveniência, se chama [de igual forma] direito das gentes». E concluía: «O primeiro destes dois modos parece-me ser o que convém mais propriamente ao direito das gentes, distinto do direito civil»<sup>7</sup> – ou, na formulação hoje corrente: diverso do direito interno. A fonte da mudança residia no facto de as entidades detentoras do poder político (fossem elas Estados, ou os nelas investidos em posições de mando) terem de ser consideradas como dispondo de autoridade própria e reconhecida como originária. Libertas, por conseguinte, da obediência a princípios ou a regras que não as que fluíam, como proclamaria Grócio, de uma correcta inferência a partir da natureza das coisas (*recta illatio ex natura*) ou daquilo que por consenso com outras houvessem voluntariamente convencionado<sup>8</sup>. Para condensar tudo isto num termo só, uma nova palavra havia sido entretanto cunhada: «soberania». O neologismo, na definição depois tornada clássica por Bodin, exprimia o poder supremo (a *summa potestas*, ou *maiestas*), não subordinado a nenhum outro nem sujeito a regras pré-estabelecidas por outrem ditadas<sup>9</sup>. Tornados independentes, todos os Estados seriam por isso na ordem externa iguais. Três direitos fundamentais, nela, lhes cabiam: o de enviar e receber

---

<sup>7</sup> *Tractatus de Legibus ac Deo legislatore* – Coimbra (1612), cap. II. 19.

<sup>8</sup> *De iure belli ac pacis* – (1625).

<sup>9</sup> *Souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une République* – em *Les six livres de la République* – (1576). Na ed. em latim, anos mais tarde public., o conteúdo do poder soberano é por forma diversa (e mais completa) explicitado: *Maiestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas* – em *De Republica libri sex* – (1586).

representantes (o *ius legationis*), o de contratualmente se comprometerem em termos solenes com outros Estados ou entidades (o *ius tractuum*), e o de pelo recurso às armas auto-tutelar os seus direitos ou fazer valer aqueles que considerassem ser os seus interesses (o *ius belli*). Quanto a este último, a exacerbação da soberania acabaria por levar a entendê-lo como não impondo outros limites relativamente ao modo de o exercer (o *ius in bello*) que não fosse a adequação ao fim visado pela acção militar desencadeada. «Na guerra», escreverá Grócio, «é lícito tudo o que for necessário ao objectivo visado»<sup>10</sup>.

3. A lição oferecida por este conspecto será recolhida pela Paz de Westfália que em 1648 pôs termo às lutas religiosas, no conjunto denominadas Guerra dos Trinta Anos; e foi formalizada pelos Tratados de Münster e de Osnabruk. Ao aproximar-se o final do século novas inflexões a estas se viriam adicionar, sempre por acção de uma noção hipertrofiada de «soberania». Se a característica mais saliente para os Estados que se queriam soberanos era não reconhecerem lei ou poder a eles superior<sup>11</sup>, a totalidade que formavam não podia continuar a ser concebida como uma comunidade. Tinha de ser diversamente compreendida como uma pluralidade, atomizada, de unidades políticas. Em plenitude senhoras dos seus destinos, e entre si independentes. Tanto na paz como na guerra, essas unidades comportavam-se unicamente ao sabor das suas conveniências e dos seus desígnios, senão mesmo dos caprichos e das inclinações (ainda que de ocasião, ou em função das circunstâncias) daqueles que as governavam, já que o «Estado faz corpo com a pessoa do Rei» na frase famosa de Luís XIV<sup>12</sup>. É em concordância com esta nova perspectiva, e neste novo cenário, que na transição da primeira para a segunda metade de setecentos Montesquieu identificará o direito das gentes (que também apelida de direito dos povos)<sup>13</sup> como a «lei política das nações consideradas na relação que umas com as outras mantêm»<sup>14</sup>. Embora a estrutura verbal das locuções utilizadas não inove quanto às até então aceites e «direito das gentes» continue a ser a mais comum, a alusão ao carácter político da disciplina em que este se concretizava sublinha a feição

<sup>10</sup> *In bello omnia licere quae necessaria sunt ad finem belli* – em *De iure belli ac pacis* – LII, 1, 2.

<sup>11</sup> ... *superiorem non recognoscentes*, na fórmula retomada por Rachel, *De jure naturae et gentium dissertationes* – (1676); e, a seguir, por Textor, *Synopsis iuris gentium* – (1680).

<sup>12</sup> *L'État fait corps en la personne du Roy*.

<sup>13</sup> *L'Ésprit des Lois* – (1748) LI. Cap. III.

<sup>14</sup> *Id.* – LX, Cap. 1.

de instrumento da vontade do Estado que se entendia acudir-lhe. A forma extremada de conceber a soberania de que procedia, fazia do Estado – em rigor: de cada Estado – não apenas o sujeito único das relações regidas pelo direito das gentes mas, caso a caso, o seu criador. Assim o dirá Vattel em obra dez anos posterior à de Montesquieu, na qual a sua qualidade de diplomata lhe permite aliar a teoria à prática e assegurar-lhe difusão não menor do que a reservada ao *L'Ésprit des Lois*<sup>15</sup>. De harmonia com esta nova forma de encarar o Direito das Gentes, haveria dele tantas versões quantas as que os interesses ou as vantagens de cada Estado exigissem. É neste sentido que o despotismo esclarecido o admite e o entende. Na linha do que se tornara então corrente na Europa do tempo, ao reformar o Curso de Leis os Estatutos Pombalinos (1772) crismariam o Direito das Gentes de Direito Pátrio Público Externo<sup>16</sup>. Em rumo convergente, se bem que a partir de fundamentação diversa, Hegel apontá-lo-á como manifestação da «vontade particular» do Estado e intitulá-lo-á Direito Público Externo (*aüsseres Staatsrecht*)<sup>17</sup>. Este direito público externo não é em princípio uniforme, já que cada Estado é «a realidade em acto da Ideia moral objectiva» e constitui, por via disso, «o poder absoluto na Terra»<sup>18</sup>, afeiçoando-o ao seu peculiar modo de ver, de ser, e de agir. Já bem dentro do século XIX coincidirá com esta forma de designar o Direito das Gentes, não obstante as diferenças ideológicas, a adoptada por Silvestre Pinheiro Ferreira<sup>19</sup>.

A necessidade de denominação nova, capaz não só de afastar de vez as conotações históricas próprias do antigo *ius gentium*, que a tradução em vernáculo «direito das gentes» consentia, mas também de espelhar com um mínimo de rigor a nova situação criada (cujo sentido profundo nela não encontrava eco), era evidente. Daria a tudo isto satisfação Bentham ao sugerir como alternativa a “direito das gentes” a designação «direito internacional» (*International Law*), por contraposição a «direito interno» (*Internal Law*)<sup>20</sup>. Mercê do uso recorrente que dela fez, a nova designação Direito Internacional acabou por suplantar a de Direito das Gentes; por igualar a de Direito das Nações (*Law of Nations*)<sup>21</sup>, vulgarizada nos países de língua

<sup>15</sup> *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* – (1758).

<sup>16</sup> LI, T. IV, Cap. II.

<sup>17</sup> *Grundlinien der Philosophie des Rechts* – (1821) § 333.

<sup>18</sup> *Id.*, § 257 e 331.

<sup>19</sup> *Cours de Droit Public Interne et Externe* – Paris (1830) e *Précis de Droit Public Interne et Externe* – Paris (1841).

<sup>20</sup> *Cfr. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* – (1780).

<sup>21</sup> *Blackstone, Commentaries on the Laws of England* – (1765-69) L. IV, Cap. V.

inglesa; e por, mesmo nestes países, finalmente se impor. Em si mesma neutra quanto à questão da integração ou da autonomia em relação ao Direito Interno, por isso que se limitava a assinalar a área em que as regras que formavam o Direito das Gentes se aplicavam, a adequação desta diferente maneira de o referir iria, no entanto, ser colocada em cheque desde cedo.

4. De um lado, a licença sem outras barreiras além das derivadas de uma visão estritamente nacional da noção de soberania acentuar-se-á e alargar-se-á, de modo acelerado, a contar do final do século XVIII. Contrariando a tradicional fidelidade aos princípios e exigências da Justiça natural, a lógica interna do expansionismo dos Estados mais poderosos tornaria plausíveis teses como a de que a guerra é apenas a «prosecução da política por outros meios»<sup>22</sup>, e aniquilaria a esperança de um convívio mais pacífico, regido por regras uniformes e livremente aceites pelos Estados. O enorme crescimento em número dos efectivos militares disponíveis por efeito da adopção generalizada do serviço militar obrigatório, que a Revolução Francesa inaugurara ao proclamar o princípio da «Nação armada», e o simultâneo aumento do poder destruidor dos meios de combate proporcionado por um incessante e cada vez mais rápido progresso tecnológico, de par com o atraso (em termos relativos sempre maior) das técnicas e dos serviços médicos e de apoio sanitário, iam entretanto cavando um fosso que não cessava de se alargar entre a realidade e os limiares mínimos toleráveis por um mundo que se pretendia civilizado. Até perto do derradeiro quartel do século XIX, a regra que continuaria a imperar no domínio das acções militares seria a enunciada por Bynkershoek: contra o inimigo, como inimigo, tudo vale<sup>23</sup>. Foi contra as inenarráveis desumanidades consentidas por esta total ausência de limites, traduzida nos flagelos sangrentos por que invariavelmente se saldaram ainda no mesmo século os conflitos em que se envolveram os países do velho e do novo Continente, que no decurso da Guerra da Secessão (1861-65) o Presidente norte-americano Lincoln reagiu, encarregando o professor da Universidade de Columbia, Francis Lieber, de redigir um código de leis da guerra terrestre para uso das tropas nortistas. Promulgado como Ordem Geral sob o título de *Instruções para o Comando e Direcção dos Exércitos dos Estados Unidos em Campanha*<sup>24</sup>, o texto

---

<sup>22</sup> Von Clausewitz, *Vom Kriege* – ed. póstuma (1832-34) L. I. Cap. I, n.º 24.

<sup>23</sup> *In hostes, qua hostes, omnia licet* – em *Quaestiones Juris publici* (1737) v. I.

<sup>24</sup> *General Orders n.º 100* (24 de Abril de 1863) – *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*.



foi no seu género o primeiro da época contemporânea. O vasto movimento que tanto no campo das ideias como no convencional desencadeou não teria no entanto, apesar do aplauso geral, uma evolução linear.

Logo no Outono de 1863, ano da sua publicação, se constituiu em Genebra o Comité Internacional da Cruz Vermelha. O Comité dos Cinco ou de Genebra, por encargo dele, convocou de imediato uma Conferência Internacional com o fito de estimular a criação de associações nacionais de carácter humanitário, destinadas a secundar os incipientes serviços médicos militares, então existentes<sup>25</sup>. No ano seguinte o Conselho Federal suíço, a instâncias do Comité de Genebra, convidou os governos europeus e os de vários países americanos a tomar parte numa Conferência Diplomática com vista a pronunciarem-se sobre um projecto de Convenção para a melhoria da condição dos feridos e doentes de forças militares em campanha, sem distinção de nacionalidade; e para garantia da inviolabilidade do pessoal médico e protecção das ambulâncias, hospitais, instalações e pessoal das formações sanitárias, ostentando o emblema da Cruz Vermelha. O texto final da Convenção foi assinado, em Genebra, a 22 de Agosto de 1864<sup>26</sup>.

Dez anos mais tarde, a Rússia convocaria para Bruxelas uma outra Conferência com o intuito de lhe submeter um projecto de acordo relativo às leis e costumes a observar na guerra terrestre. Fortemente influenciado pela lição da guerra franco-prussiana de 1870, adoptou-o a Conferência com modificações de pormenor; mas nenhum dos Estados presentes se mostrou disposto a assiná-lo mais do que como declaração de princípios, na forma de Protocolo Final<sup>27</sup>. Não chegou, por isso, sequer a ser ratificado. Foi contudo o ponto de partida (juntamente com a reelaboração do projecto relativo às leis e costumes da guerra terrestre empreendida pelo Instituto de Direito Internacional e concluída na reunião realizada em 1880 em Oxford que ficou conhecido, em virtude disso, como «Manual de Oxford») da decisão, tomada pela Rússia no final de 1898, de convocar a que denominou como Conferência da Paz. O objectivo, conforme na nota de convocação se explicava, era «procurar os meios mais eficazes de assegurar a todos os povos os benefícios de uma paz verdadeira e duradoura, e, sobretudo, de limitar o progressivo desenvolvimento dos armamentos existentes». Neste quadro alargado, a ordem de

---

<sup>25</sup> Resolução (articulada) de 29 de Outubro de 1863.

<sup>26</sup> Portugal, que foi um dos signatários, ratificou-a em 9 de Agosto de 1866.

<sup>27</sup> Portugal foi um dos quinze países que a 27 de Agosto de 1874 assinaram este Protocolo.

trabalhos retomava não só a questão da contenção da guerra terrestre dentro de limites pré-estabelecidos (que procurava tornar extensivos, com as indispensáveis adaptações, à guerra no mar) como lhe adicionava as soluções pacíficas a estabelecer quanto a diferendos internacionais. Estas últimas eram consagradas em alternativa, no número delas pela primeira vez se fazendo enfileirar, com carácter jurisdicional, a instituição de um Tribunal Permanente de Arbitragem. A Conferência (a primeira de duas que vieram a realizar-se) desenrolou-se na Haia em 1899. Dela resultaram três Convenções<sup>28</sup> e três Declarações<sup>29</sup>.

Estavam assim traçadas as duas linhas paralelas, que daí em diante iam coexistir, do desde então denominado «Direito Humanitário»: a formada por aquela que passaria a ser conhecida como Direito de Genebra (ou da Cruz Vermelha) e a, diferentemente, apelidada de Direito da Haia. Ambas incidindo, de início, sobre o específico sector do Direito Internacional que é o Direito da Guerra; e ambas, dentro desse delimitado âmbito, aparentemente apenas preocupadas com a necessidade de subordinar a regras de antemão estabelecidas o desenrolar das operações militares em que a guerra terrestre então se desdobrava. Ou seja: de dar corpo ao *ius in bello*; não com respeito à faculdade (que ao tempo continuava a representar a manifestação por excelência, porque discricionária, do poder soberano) que constituía o cerne do tradicionalmente denominado *ius ad bellum*. Um especialista contemporâneo comentaria por isso, com inteira verdade, que ao Direito Internacional nada mais restava do que «aceitar a guerra como uma relação que as partes podem constituir entre si, independentemente da justiça dos seus fundamentos, tendo tão-somente de se cingir à regulamentação dos efeitos que dela derivarem»<sup>30</sup>. O verdadeiro problema, aquele que constituía o fulcro e era a fonte oculta de todas as dificuldades e vicissitudes encontradas, não era a guerra – mas a liberdade de a ela recorrer como expressão do dogma da soberania absoluta, favorável à confusão entre discricionariedade e puro arbítrio, de que como simples corolário fluía a recusa de quaisquer restrições que se lhe opusessem.

---

<sup>28</sup> A I sobre a solução pacífica de diferendos internacionais, a II relativa às leis e costumes da guerra terrestre, e a III sobre a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra (Cruz Vermelha) de 22 de Agosto de 1864.

<sup>29</sup> A I proibindo o lançamento de projecteis ou explosivos a partir de balões, ou meios similares; a II proibindo o lançamento de projecteis destinados a difusão de gases asfixiantes ou deletérios; e a III proibindo a utilização de projecteis que expludissem ou se achatassem no interior do corpo humano.

<sup>30</sup> W. E. Hall, *A Treatise on International Law* – Londres (1.ª ed. 1880). Na 8.ª ed. (1924), por P. Higgins, o passo reproduzido encontra-se a p. 82.

Enquanto a linha constituída pelo Direito de Genebra persistirá apegada à orientação originária do «Direito Humanitário», aprofundando e permanentemente revendo com diligente cuidado as limitações a que devem ser sujeitas as acções armadas em que a guerra se concretiza, incluindo as de carácter não-internacional (como as lutas de libertação nacional, as denominadas guerras civis e, em geral, os movimentos revolucionários), a linha do Direito da Haia procurará, diversamente, atingir na origem as causas dos conflitos internacionais. De acordo com voto formulado no Acto Final da primeira Conferência da Paz (1899), a Rússia tomou a iniciativa, secundada pela América do Norte, de uma II Conferência da Paz, a reunir também na Haia em 1907. Nela, lado a lado com a reiterada atenção dedicada aos conflitos internacionais por forma a poder ser alcançada uma «paz verdadeira e duradoura», que conduziria não só à revisão da I Convenção votada em 1899 como a uma proposta de restrição do uso da força na cobrança de dívidas internacionais<sup>31</sup>, tratava-se com minúcia dos regimes aplicáveis em caso de guerra terrestre ou naval a beligerantes e a neutros, incluindo quanto a estes últimos a especificação dos direitos e deveres dos seus nacionais<sup>32</sup>. A recomendação de reunião de uma III Conferência da Paz não veio a ter seguimento, por entretanto haver eclodido a Grande Guerra. A não ser assim, ter-se-ia essa III Conferência da Paz efectuada em 1915.

### III

5. Mantendo embora a mesma orientação de tirar o mundo das relações internacionais da situação de precária segurança a que (fazendo avultar como prerrogativa fundamental

---

<sup>31</sup> I e II Convenções, a I sobre a solução pacífica das dívidas internacionais e, a II, sobre as limitações a que ficava subordinado o emprego da força na cobrança de dívidas de contratos, reclamadas pelo Governo de um país ao Governo de outro país.

<sup>32</sup> III e XIV Convenções – a III sobre a abertura de hostilidades; a IV sobre as leis e costumes da guerra terrestre; a V sobre os direitos e deveres de potências e pessoas neutras, em caso de guerra terrestre; a VI sobre o regime dos navios mercantes inimigos no princípio das hostilidades; a VII sobre a transformação de navios mercantes em navios de guerra; a VIII sobre a colocação de minas submarinas automáticas de contacto; a IX sobre o bombardeamento por forças navais em tempo de guerra; a X sobre a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra; a XI sobre certas restrições ao exercício do direito de captura na guerra marítima; a XII sobre a instituição de um tribunal internacional de presas; e a XIII sobre os direitos e deveres das potências neutras no caso de guerra marítima. A estas Convenções acrescia uma Declaração interdizendo o disparo de projecteis ou o lançamento de explosivos a partir de balões ou outros novos meios análogos. Aprovadas para ratificação, com excepção da VIII, pelo Governo provisório da República pelo Decreto c.f. de lei de 24 de Fevereiro de 1911.

de cada Estado a plena disponibilidade do recurso à guerra) a ideia de soberania absoluta o havia conduzido, foi outro o rumo abraçado pelas potências que no início de 1919 se congregaram em Versailles para celebrar a paz que iria pôr termo à Grande Guerra – o primeiro dos dois conflitos à escala planetária que ficarão na História a assinalar o passado século. A Conferências da Paz espaçadas e avulsas (como a I e a II até aí realizadas com o propósito de, aos poucos, inculcar nos Estados hábitos de cooperação e o reconhecimento das vantagens de um convívio pacífico em troca de cedências e compromissos meramente pontuais, circunscritos ao campo da violência armada em que a guerra se traduzia) preferiram essas potências a criação de organização internacional com o encargo de assegurar de modo permanente uma e outra coisa, gerindo o bom relacionamento entre as nações e fazendo entre elas reinar o respeito pelas prescrições do Direito Internacional e pelas exigências da Justiça. Assim ficou consignado nos considerandos do preâmbulo do Pacto que lhe ia servir de matriz e ao mesmo tempo, até final, de moldura jurídica. A escolha feita teve, como causa próxima a determiná-la, a apresentação pelo Presidente dos Estados Unidos, Wilson, dos «Catorze Pontos» em que condensava o que entendia dever ser o conjunto das questões capitais a debater nas negociações e a figurar, a seguir, no Tratado de Paz. O décimo quarto desses Pontos cifrava-se na proposta de criação de uma «sociedade geral das nações», cuja concretização era facilitada pela submissão de um primeiro projecto de articulado a ela respeitante. Foi este projecto, após sumárias revisões e acertos, que se converteu no Pacto da Sociedade das Nações (SDN), incluído na Parte 1 do Tratado de Paz assinado no final de Junho de 1919<sup>33</sup> e <sup>34</sup>. Estava assim dado o primeiro passo, ousado e difícil, no sentido de uma reorganização do meio internacional que ia afrontar (ainda que de modo calculadamente limitado) a respeitabilidade que continuava a mostrar-se auréola da ideia de soberania, mesmo quando por detrás dela se acobertavam excessos políticos de inspiração estritamente nacional. De esperar era por conseguinte a hostilidade de convicções firmemente alicerçadas, além da mais do que certa reserva mental com que seria olhado (e aplicado) qualquer modo por que se buscasse dar-lhe execução prática. Tinha, por isso, de ser um passo cauteloso. A percepção de que assim deveria ser revelou-se logo na própria denomi-

---

<sup>33</sup> Um resumo dos sucessos ligados à criação da SDN em O. Scelle, *Précis du droit des gens* – Paris (1932-34) VI, pp. 246-sgs.; e em A. Marques Guedes, *Direito Internacional Público* – Lisboa. (1935) LI, pp. 1 78-sgs.

<sup>34</sup> Texto no *Diário do Governo*, 1 série, de 2 de Abril de 1921.

nação dada à organização com que se intentou institucionalizar o arquitectado: Sociedade das Nações. A designação não era nova. Utilizara-a Vattel, que sobre a expressão *société des nations* havia feito recair a sua escolha em detrimento de *civitas maxima* imaginada pelo seu mestre, Wolff<sup>35</sup>, autor de doutrina «muito cansativa e indigesta» na impiedosa apreciação de eminente internacionalista, contemporâneo das negociações de Versailles<sup>36</sup>. *Civitas maxima*, soara a Vattel como apelo desactualizado à reconstituição de estrutura assemelhável àquela que no período medieval, sob a invocação de *respublica Christiana*, fora a dominante. Conhecia a expressão agora, de novo, o desfavor em resultado da sua inconciliabilidade com o dogma da soberania individual e plena, dos Estados. O propósito de não ferir de forma excessiva este dogma era por outro lado de igual maneira evidente, senão mesmo mais marcado ainda, porque relacionado com a própria questão de fundo quanto à guerra e à liberdade discricionária de a ela recorrer, reconhecida como um dos direitos fundamentais dos Estados. Além da empreendida em legítima defesa (que em passo algum do articulado era explícita ou implicitamente sequer citada, mas também não era de forma expressa repelida) afirmava por isso o Pacto como lícita a guerra (e a liberdade de a desencadear) em duas hipóteses mais: a de, decorridos três meses, não ter sido cumprido o decidido por sentença arbitral ou judicial ou o que constasse, como via de solução pacífica, de relatório do Conselho da Sociedade<sup>37</sup>; e a de, havendo eclodido ilegalmente a guerra por iniciativa de um dos Estados-membros, pelo Conselho terem sido recomendados aos restantes Estados os efectivos em meios terrestres, navais, ou aéreos com que deveriam contribuir para as forças encarregadas de «fazer respeitar os compromissos da Sociedade»<sup>38</sup>. Ainda que somente nestas circunstâncias, e respeitada quanto à primeira condição aquela que ficou a ser conhecida como a «moratória de três meses», a liberdade de fazer a guerra ou de nela tomar parte activa continuava, assim, a ser de modo explícito reconhecida aos Estados.

---

<sup>35</sup> Principais obras de Wolff: *Ins naturae methodo scientifico pertractatum* – (1748), *Ius gentium* – (1749) e *Institutiones iuris naturae et gentium* – (1750).

<sup>36</sup> D. Anzilotti, *Corso di Diritto Internazionale* – Roma (3.<sup>a</sup> ed. – 1928) V. I, p. 11.

<sup>37</sup> N.º 1. do art. 12.º. Entre as instâncias judiciais internacionais passaria para o efeito a existir um Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI), o projecto de cujo estatuto o Conselho da SDN ficava encarregado de elaborar (art. 14). Contraparte do Tribunal Permanente de Arbitragem, criado em 1899 pela I Conferência de Paz e desde 1900 em funcionamento na Haia, o TPJI foi instituído em 1920 e principiou a sua actividade, a seguir, também na Haia.

<sup>38</sup> N.ºs 1. e 2. do art. 16.º.

A ilegalização da guerra, como forma de resolver diferendos internacionais e como instrumento da política nacional, só seria proclamada pelo Pacto Briand-Kellogg assinado em Paris a 27 de Agosto de 1928, que a essa injunção juntou a de em todos os casos, independentemente da natureza ou origem do conflito ou do diferendo, a pendência dever ser sempre decidida por meios pacíficos. A este Pacto (que revolucionava o painel de princípios que desde o século XVI o ordenamento jurídico aplicável às relações entre Estados se esforçava por reflectir) aderiram mais de seis dezenas de países. Entre eles Portugal<sup>39</sup>. Pôde por isso constituir o principal fundamento em que se alicerçaram os julgamentos proferidos, findas as operações militares que constituíram a II Grande Guerra, pelos Tribunais de Nuremberga e de Tóquio.

Pelo que toca à eficácia da forma por que se desempenhou da incumbência capital cometida pelo Pacto de em «caso de agressão, de ameaça ou perigo de agressão, [por intermédio do] Conselho [dar] parecer sobre os meios de assegurar a execução [da] obrigação» (que o Pacto fazia recair não sobre ela mas sobre os Estados-membros) «de respeitar e manter contra toda e qualquer agressão externa a integridade territorial e a independência política actual de todos os Membros»<sup>40</sup>, o balanço final dos resultados da actuação da Sociedade durante as duas dezenas de anos por que se alongou o seu funcionamento não é, por certo, brilhante. Deve antes, neste domínio crucial, considerar-se um rotundo fracasso. O carácter não-vinculativo de meras recomendações atribuído às suas deliberações, adicionado ao papel dependente e apenas supletivo que a disposição-chave que acaba de ser referida lhe cometia, não consentia ir mais além nem sobrepor-se aos Estados, compelindo estes a fazer o que caso a caso fosse necessário, como num registo diferente (e em contraste com o assim estabelecido) parecia resultar do proclamado logo de começo pelo artigo seguinte<sup>41</sup>. A somar a isto, a inoperância da burocrática complexidade exigida pelos mecanismos, a seguir previstos no texto para defesa ou restabelecimento da paz<sup>42</sup>, tornou-se manifesta nos casos mais graves ocorridos no período que mediou entre as duas guerras mundiais: a invasão pelo Japão de território da China (1930), que seria mantido sob domínio japonês até final da II Guerra Mundial; a invasão e anexação, pela Itália, da Etiópia (1935), reduzida à condição de colónia; e a invasão e anexação

---

<sup>39</sup> A adesão de Portugal tem a data de 15 Março 1929 (D. G. n.º 63-7 s., de 19 Março 1929).

<sup>40</sup> Art. 10.º

<sup>41</sup> N.º 1. do art. 11.º.

<sup>42</sup> Arts. 12.º a 16.º.

pela URSS da Carélia do Sul, território da Finlândia (1939), bem como no mesmo ano, após acordo celebrado com a Alemanha, dos três países bálticos (hoje de novo livres): a Estónia, a Letónia e a Lituânia. O último arranco da Sociedade das Nações, nas vésperas da eclosão do segundo conflito mundial, foi por isso a expulsão da URSS; mas foi, também, o seu estertor.

Em outros domínios, mostrou-se todavia altamente positivo o legado deixado pela SDN. Citem-se a criação do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, que ainda hoje subsiste como «principal órgão judicial das Nações Unidas» sob a designação diversa de Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), governado pelo estatuto, ligeiramente alterado, por que se regia o seu antecessor<sup>43</sup>; e, lado a lado e com ele, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituída em execução do determinado na Parte XIII do Tratado de Paz de Versailles – com a qual desde o início a Sociedade manteve estreita ligação e que, de idêntica forma, a Carta das Nações Unidas acolheu no quadro amplo das organizações especializadas que nos campos económico e social se mostrassem indispensáveis à salvaguarda da Paz e da Segurança mundiais<sup>44</sup>.

6. Numa radical viragem em relação ao esquema cauteloso (que a prática se encarregaria de mostrar inadequado) acolhido pelo Pacto da SDN, a Carta das Nações Unidas impõe, entre os princípios capitais por que os Estados-membros deverão pautar a sua forma de agir, o de resolver por meios pacíficos as controvérsias em que se virem envolvidos de modo a que nem a Paz nem a Segurança internacionais sejam ameaçadas, nem a Justiça posta em causa<sup>45</sup>; e, como complemento, o de nas relações internacionais se absterem de recorrer à ameaça ou ao uso da força, seja contra a integridade territorial, seja contra a independência política alheia, seja por qualquer outra forma actuar em termos incompatíveis com os objectivos das Nações Unidas<sup>46</sup> enunciados nas quatro alíneas do artigo anterior. São (pela ordem inversa e redigidos de maneira mais abrangente) os constantes do Pacto Briand-Kellogg. Os Estados só poderão licitamente recorrer à guerra em legítima defesa; e, mesmo então, apenas até que o Conselho de Segurança possa intervir<sup>47</sup>. Em caso algum as

---

<sup>43</sup> Carta das Nações Unidas, art. 92.º.

<sup>44</sup> Carta, arts. 57.º e 63.º.

<sup>45</sup> Alínea 3), do art. 2.º.

<sup>46</sup> Alínea 4) do art. 2.º.

<sup>47</sup> Art. 51.º, primeiro período.

operações militares desencadeadas em legítima defesa limitarão ou condicionarão a autoridade e a responsabilidade que a Carta confia ao Conselho de Segurança: caber-lhe-á, sempre, a escolha da forma de intervenção apropriada para repor a Paz e a Segurança internacionais violadas<sup>48</sup>. O que afasta qualquer tentativa de pela via do facto consumado colocar o Conselho na posição de ter de continuar operações antes iniciadas. É ao Conselho que em princípio pertence optar pelas medidas compulsórias que facultem acção pronta e eficaz, susceptível de restabelecer a Paz e a Segurança<sup>49</sup>; medidas de que a guerra é unicamente uma de entre as elegíveis. Se na escala crescente de compulsão considerar necessário o emprego de forças armadas, conta o Conselho com os contingentes de forças de terra, mar e ar que por acordo os Estados-membros deverão manter ao seu dispor<sup>50</sup>. Assisti-lo-á, no comando e direcção estratégicos dessas forças, uma Comissão de Estado-Maior formada pelos chefes de estado-maior dos seus membros permanentes, ou por aqueles que os representarem<sup>51</sup>.

Na prática, não apenas o funcionamento mas a própria instalação do esquema assim delineado, ainda que na forma provisória prevista numa das disposições finais da Carta<sup>52</sup>, foram impedidos pela «guerra fria» que do Verão de 1948 até ao termo da década de 80 opôs a URSS aos Estados Unidos e só cessou, verdadeiramente, com a extinção oficial da URSS no final de 1991.

A partir de então, a orientação dominante parece todavia ter sido não no sentido de criar as condições requeridas pelo estabelecimento desse esquema e de o fazer funcionar – mas de rever a própria Carta das Nações Unidas. Em tal atitude pesam factores como a indefinição do papel que virá a pertencer à Rússia; e as incertezas acerca daquele que para si reclamará a China. A tendência é no entanto, irreversivelmente, fruto da interdependência cada vez mais marcada de todos em relação a todos, que levou Mc Luhan a falar na *global village* em que o Mundo se tornou. Interdependência que assinala o inevitável regresso a uma visão comunitária. Não necessariamente equivalente, embora em outros moldes, à estrutura imperial que gerou o *ius gentium*; nem forçosamente semelhante à *respublica*

---

<sup>48</sup> Art. 51.º, segundo período.

<sup>49</sup> Art. 39.º.

<sup>50</sup> Art. 42.º.

<sup>51</sup> Arts. 46.º e 47.º. Cfr. segundo período do n.º 1. do art. 23.º.

<sup>52</sup> Art. 106.º.



Christiana das concepções medievais. Há por certo outras soluções além destas, conformes com os cânones tradicionais ou inovadoras na sua atipicidade – além da repetição destes enquadramentos ou da conversão da pluralidade de Estados que formam a comunidade internacional num limitado número de Estados regionais, ou num Estado único, hipertrofiado à escala mundial, que a todos enquadrará. Não constitui por isso uma fatalidade que «quanto mais perfeito for o Direito Internacional, como direito, tanto menos internacional será»<sup>53</sup>. A este ponto adiante voltarei. Entretanto, o meio constituído pelas relações externas continua a ser fundamentalmente caracterizado pela atomização em que a ideia da soberania estadual, entendida em termos excessivos, lançou a comunidade dos Estados. Basta, por ora, que esse entendimento excessivo seja corrigido pelo reconhecimento de que aos Estados, como aos outros participantes que no meio internacional actuam, não deve caber senão a autonomia definida pelos poderes e deveres que, na qualidade de sujeitos, o Direito Internacional Público lhes atribuir.

A impressão que, olhada em conjunto, a presente regulamentação jurídica internacional provoca no observador é a de uma acentuada fluidez. Fluidez que não é senão a «manifestação de uma situação de transição – para além do Estado nacional e para aquém do Estado mundial» que é, precisamente, aquela em que o Direito Internacional Público ainda hoje se encontra<sup>54</sup>.

No período de funcionamento da SDN acentuou-se, também de modo crescente e à medida que outras entidades além dos Estados foram sendo admitidas como sujeitos das relações submetidas à disciplina imposta pelo Direito Internacional Público, o desacerto entre o qualificativo de «internacional» e os novos contornos que de tais admissões para essa disciplina resultam. Sobretudo quanto a dois dos aspectos que a sua consideração numa perspectiva jurídica comporta: o dos sujeitos e o das questões ou matérias que haviam passado a constituir o seu objecto e lhe definiam, em cada vez maior número de casos, novos campos de aplicação.

Quanto ao primeiro destes aspectos (o dos sujeitos), consolidou-se no período subsequente à II Guerra Mundial a aceitação, ao lado dos Estados, de categorias novas de sujeitos constituída pelos protagonistas das relações por ele regidas – como

---

<sup>53</sup> L. Cabral de Moncada, *Filosofia do Direito e do Estado* – Coimbra (1966), v. II, p. 233.

<sup>54</sup> O. Dahm, *Völkerrecht* – Stuttgart (1958-61) v. I, p. 3.

é o caso das organizações internacionais, dos movimentos representativos de povos em luta pela sua independência, dos movimentos revolucionários, dos Estados reduzidos (pela maior força de outro ou outros) a ter de fazer funcionar os seus órgãos soberanos no exílio, das entidades de fins exclusiva ou predominantemente espirituais como as Igrejas, ou das próprias pessoas físicas, individual ou colectivamente consideradas, mesmo que não vinculadas a um Estado determinado.

Em relação ao segundo aspecto (o das questões ou matérias tratadas), similar seria a situação que se viria a verificar, conduzindo um especialista a advertir que «Tudo o que é objecto de direito nacional, sem excluir a própria constituição do Estado – pode com efeito ser, ou vir a ser, objecto do direito internacional público»<sup>55</sup>. As listas de novos sujeitos e de novos objectos possíveis, assim ampliadas, extravasam na verdade, e em rigor, o que literalmente é inculcado pelo adjectivo «internacional». O convencimento de que este qualificativo se reportava tão-só aos Estados tinha em 1920 levado a inscrever no Estatuto do Tribunal Permanente de Justiça Internacional o princípio de que só os Estados são perante ele partes legítimas<sup>56</sup>; e, em 1927, o mesmo Tribunal a manter-se firmemente aferrado à noção, mais restritiva ainda, de que o «direito internacional rege as relações entre Estados independentes»<sup>57</sup>. Como se a qualidade de sujeito de direito devesse aplicar-se, unicamente, às entidades que possuam capacidade internacional de exercício; e não, também, às que apenas dispuserem de limitada capacidade de exercício ou até, e tão-somente, de capacidade de gozo. Em alternativa ou em substituição do qualificativo «internacional» foram por isso sugeridas outras denominações, como Direito das Gentes, Direito Intergentes, Direito Interpotestades, Direito Estadual Externo, Direito das Nações, Direito dos Povos, ou ainda Direito Transnacional. Algumas com pergaminhos históricos, como na altura própria foi invocado; outras, mais singelamente, ditadas pela preocupação de com maior exactidão dar verbalmente notícia dos temas versados ou do núcleo central em volta do qual as normas que formam o presente ramo do Direito se agrupam<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> G. Dahm, *op. e loc. cit.*

<sup>56</sup> N.º 1. do art. 34.º.

<sup>57</sup> Caso Lótus julgado pelo TPIJ.

<sup>58</sup> Assim: Direito Interpotestades, imaginado por Von Taube, *La situation actuelle du Pape et l'idée d'un droit entre pouvoirs (inter potestates)*, em *Archiv. Für Rechts and Wirtschafts – philosophie*, 7 – pp. 360-sgs; ou P. Jessup, *A Modern Law of Nations* – Nova York (7 cd. – 1959) p. 3 e *The Presente State of Transnational Law* – Deventer (1973) pp. 339 sgs.

7. Versões nem todas de raiz europeia, mas no geral por via de regra dela diferindo sobretudo (ou apenas) em questões de pormenor, se contrapuseram a partir do princípio do século XIX àquela cuja evolução acaba de a largos traços ser referida.

Inclui-se neste número o proclamado Direito Internacional Americano, na sequência da reivindicação «a América para os Americanos» contida em certo passo da mensagem sobre o estado da União que em 2 de Dezembro de 1823 o então Presidente dos Estados Unidos, James Monroe, endereçou ao Congresso. Ao formulá-la, o que o Presidente norte-americano pretendia era não apenas denunciar a ilegitimidade da ingerência alheia nos assuntos dos recém-constituídos Estados do Novo Continente como lançar os fundamentos de um ordenamento jurídico afeiçoado ao circunstancialismo com que esses Estados se defrontavam, tanto nas suas relações recíprocas como naquelas que mantinham (e era seu propósito incrementar) com o resto do Mundo<sup>59</sup>.

Cite-se também, já no século XX e por motivos predominantemente ideológicos, o esforço de elaboração de um Direito Internacional Soviético. Tendo começado por ser um simples aglomerado de soluções adoptadas casuisticamente para serem seguidas no mundo das relações externas enquanto a URSS estivesse rodeada por potências que se não orientassem pelo denominado «socialismo científico»<sup>60</sup>, acabou por cristalizar num certo número de princípios apresentados como ostensivamente divergentes, quando não com eles conflitantes, dos consagrados pela tradição europeia e destinados a favorecer o expansionismo e a implantação por todo o Mundo dos ideais do marxismo-leninismo<sup>61</sup>.

Mencione-se ainda, quanto ao período posterior à Conferência de Bandung (1955), a tentativa de delinear um Direito Internacional Afro-Asiático. Para além das profundas clivagens de ordem cultural e histórica que em muitos aspectos os separavam ou até de modo insanável os opunham às concepções de tradição europeia, vivia na altura grande parte dos Estados que o reclamavam a euforia da descolonização. O que os impelia «a ver o direito internacional como um sistema

---

<sup>59</sup> A. Alvarez, *Le Droit International Américain. Son fondement. Sa nature.* – Paris (1910); Sá Vianna, *De la non existence d'un Droit International américain.* – Rio de Janeiro (1912); e D. Perkins, *The History of the Monroe Doctrine* – Boston (1955).

<sup>60</sup> Assim: Korovin, *Das Völkerrecht das ubergangzeit* – Berlim (trad. – 1929).

<sup>61</sup> Cfr. I. Lapenna, *Conceptions soviétiques du Droit International Publique* – Paris (1954); G. I. Tunkin, *Droit International Public.*

alheio que os países ocidentais, cuja chefia moral ou intelectual já não [reconheciam, tendiam a continuar a] impor-lhes», como foi então com precisão comentado <sup>62</sup>.

O labor de codificação do Direito Internacional Público, de que na esteira da pouco produtiva mas altamente meritória tarefa confiada pela SDN em 1930 à Conferência de Codificação a ONU encarregou a Comissão do Direito Internacional, tem tido, neste particular, o benéfico resultado de minimizar os efeitos da tendência para a diversificação; e, ao mesmo tempo, de concorrer para a unificação da disciplina jurídica aplicável às relações mundiais, tomando como padrão o Direito Internacional de origem europeia. É disto flagrante exemplo o código do Direito do Mar, seguido universalmente sem discrepâncias de ordem maior mesmo antes de internacionalmente entrar em vigor, nos quási doze anos que se alongaram desde a assinatura da Convenção de Montego Bay<sup>63</sup> até à data em que o início dessa vigência, no Outono de 1994, se verificou.

#### IV

8. Com alterações apenas formais, uma ou outra adição, e diversa disposição gráfica, o que acaba de ler-se é o texto reescrito de breve monografia há alguns anos publicada sob o mesmo título<sup>64</sup>.

Ao exprimir a opinião de que quanto mais perfeito o Direito Internacional for tanto menos internacional será<sup>65</sup>, Cabral de Moncada tinha predominantemente em mente o caminho percorrido desde a segunda metade do século XIX na consolidação da juridicidade deste ramo do Direito (que muitos continuavam a pôr em dúvida e outros a pretenderem ser nula) sobretudo através das instâncias jurisdicionais de que tinha sido cercado, e das duas organizações executivas com sorte diversa personalizadas pela SDN e pela ONU, como justificação para o progressivo desaparecimento do Direito Internacional que vaticinava.

Por isso – afirmava logo a seguir – todo o esforço neste sentido dispendido tenderia para o suicídio do Direito Internacional, já que, consumada a evolução, ele

<sup>62</sup> J. L. Brierley, *Direito Internacional Público* – Lisboa (trad. da 65.ª ed. inglesa – 1963), p. 43.

<sup>63</sup> Acto Final votado em 10 de Dezembro de 1982. Entrada internacional em vigor no final de 1994. Ratificada por Portugal a 4 de Set. de 1997 (Decr. do Pres. da Rep. n.º 67 – A/97 (D. R. – I Série A, de 14 Out. 97).

<sup>64</sup> *Dicionário Jurídico da Administração Pública* – (1998), 1.º Suplemento, p. 122 – sgs.

<sup>65</sup> N.º 5, *supra*; e nota 53.

valerá “tanto como qualquer direito interno de um Estado federal descentralizado, ou até como [o direito] privado entre os indivíduos”<sup>66</sup>.

Dito de modo diverso: fechado o ciclo, o Direito Internacional voltará a ser o *ius gentium* que historicamente foi no quadro plurilegislativo do ordenamento jurídico romano – simples ramo do direito interno da entidade política mais vasta em que terá acabado por se integrar a miríade de entidades políticas menores, constituídas pelos Estados-membros.

A ideia, na sua gênese e no seu desfecho, não era nova. Correspondia ao pensar daqueles, como Jaspers<sup>67</sup>, que apontavam e aceitavam, na sequência do globalismo, a criação de um Estado federal mundial – olhado como a única via verdadeiramente susceptível de assegurar um convívio internacional pacífico e de afastar o risco que o recurso a armas de destruição maciça fazia impender sobre a Humanidade e, em rigor, sobre toda e qualquer forma de vida (tal como a conhecemos) existente no planeta.

A este modo de ver, e em particular à inevitabilidade de um Estado federal mundial, que tinham por utópica ou pelo menos por manifestamente prematura, contrapunham outros a solução diversa do regionalismo.

Isto é: a instituição, como etapa intermédia, de unidades políticas agrupando (não necessariamente por áreas geográficas, mas por afinidades culturais e/ou por complementaridade de interesses) Estados em situações menos frutuosas ou de menor desafogo e mais limitadas perspectivas, por carência de sentido de organização ou de visão pragmática<sup>68</sup>.

O padrão a que a evolução haverá de amoldar-se não tem, por isso, de ser necessariamente o de um Estado mundial único, ordenado de harmonia com o figurino federal. Muito mais probabilidades parece recolherem exemplos de maior ou menor êxito registados nos últimos séculos pela História e pelo Direito comparado. Enfileiram neste conjunto formas típicas de agrupamento (como as uniões pessoais, as uniões reais, as confederações, ou os Estados federais); formas atípicas (como o foi a URSS e ainda contemporaneamente o é o *Commonwealth* britânico); e formas mistas.

---

<sup>66</sup> *Op. cit.*, p. 233.

<sup>67</sup> Karl Jaspers, *The Future of Mankind* – Univ. of Chicago Press (1961). Cfr. W. O. Douglas, *Towards a Global Federalism* – Nova Iorque (1970).

<sup>68</sup> Para citar tão-só alguns escritos da época: *Regional Politics and World Order* – op. col. edit. por R. A. Falk e Mendlovitz – S. Francisco (1973); P. Taylor, Londres...

No número das formas atípicas figurou com particular destaque a URSS, deliberadamente aberta a um destino expansionista e não encerrada sobre si própria. Embora pela Constituição de 1977 (a última por que se regeu) formalmente declarada Estado federal<sup>69</sup>, era em pormenor a seguir definida como um Estado integral, federal, e multinacional<sup>70</sup>, podendo cada uma das quinze Repúblicas que incorporava estabelecer relações diplomáticas e consulares com outros países e fazer autonomamente parte de organizações internacionais. Deliberadamente atípico de seu lado se mantém o *Commonwealth*; e também, sobre ele decalcada, a União Francesa<sup>71</sup>.

Caracterizam-se diversamente pela sua feição mista as formas de associação acolhidas pela Constituição norte-americana e pela Constituição suíça. A primeira admite que qualquer dos Estados-membros, com a anuência do Congresso federal, celebre acordos, conclua pactos, se envolva em guerra com Estados estrangeiros ou actue autonomamente em caso de invasão ou de perigo iminente que não consinta demora<sup>72</sup> – o que equivale a reconhecer-lhe personalidade internacional e capacidade internacional de exercício, como se de Estado independente se tratasse. Disposição similar, circunscrita ao estabelecimento de relações de natureza económica, política, ou de vizinhança com Estados estrangeiros se encontra, com referência aos cantões, na Constituição suíça<sup>73</sup>.

De uma ou de outra maneira, seja pela adopção de formas típicas, seja pela preferência por formas atípicas ou por formas mistas, nem o globalismo (no caso de consignar formas atípicas ou mistas para resolução de conflitos legislativos positivos ou negativos) prescinde de regras interestaduais do tipo daquelas que compreendia o velho *ius gentium*, nem o regionalismo (por definição) dispensa o Direito Internacional ou implica o seu desaparecimento.

Antes um e outro pressupõem regras semelhantes, como correlato do bom funcionamento da comunidade a que se destinam e garantia do respeito mútuo que, entre as entidades políticas que a formarem, deve imperar. **NE**

---

<sup>69</sup> Epígrafe do Cap. 8.

<sup>70</sup> Art.º 70.

<sup>71</sup> Const. de 1958 (V República, arts. 1, 77, 80, 84, 86 e 88).

<sup>72</sup> Art. I, parágrafo terceiro de Sec. 10.

<sup>73</sup> Art. 9.º e 85.º – n.º 5.

## A Internacionalização do Ensino Superior

O PROCESSO EUROPEU pode ser caracterizado como um *processo de política furtiva*, porque o avanço é frequentemente feito à margem da intervenção dos Parlamentos nacionais, e da informação suficiente ao eleitorado.

O que se passa com o Projecto de Constituição Europeia, nesta data remetido para melhor avaliação, é muito significativo. Elaborado por um *grupo de trabalho*, o texto reclama expressamente o agradecimento dos povos europeus à *Convenção* que os dotara desse solene código fundador de um patriotismo constitucional, ambicioso de fazer nascer a fidelidade do multiculturalismo crescente à identidade ali proclamada.

Os factos, para além da recusa pelo eleitorado de alguns poucos países membros, mostraram, com dolorosa evidência na França dos confrontos multiculturais de Novembro de 2005, que a realidade exige maior intervenção do que as simples, embora necessárias, proclamações normativas.

A complexa maquinaria de gestão da União, que se tem alargado sem estudos conhecidos de governabilidade, também evidenciou uma deriva, visível no historial recente dos organismos supra-estaduais, no sentido de recorrer à *Declaração*, em vez de se comprometer em acordos, tratados, programações vinculantes.

Trata-se de evitar imperativos legais, definindo apenas *metas* dependentes de processos construídos em relativa liberdade, esta compatível com pragmatismos ou descasos, tudo submetido a uma avaliação difusa, sem institucionalização a cargo de sedes detentoras de poderes sancionatórios, mas sem que isso impeça efeitos na credibilidade, na imagem, na hierarquia efectiva dos Estados intervenientes<sup>1</sup>.

---

\* Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior.  
Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa.

<sup>1</sup> M. Dehove (dir.), *Le nouvel état de l'Europe. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, La Decouvert, Paris, 2004. Moreau Deparges, *Constitution Européenne: voter en connaissance de cause*, Editions d'Organisation, Paris, 2004. N. Nugent, *Européen Union Enlargement*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004. Riva Kastoryano (org.), *Que identidade para a Europa?*, Ulisseia, Lisboa, 2004.

Não obstante o secular modelo arquipelágico da Europa das soberanias, a identidade dos valores, a partilha histórica de experiências, a adesão a modelos de comportamento, definiram um tecido conjuntivo no qual se inscrevem referências institucionais partilhadas. Entre elas, o apelo às Universidades é um frequente recurso em épocas de crise, quer tenham apenas dimensão interna dos Estados, quer se definam envolvendo comunidades internacionais mais ou menos complexas.

Exemplificando, recorda-se que a Sociedade das Nações pretendeu criar uma Universidade mundial, e a ONU, segundo a averiguação de Arthur Lall, recebeu centenas de propostas de modelos, com expressão final na Universidade das Nações Unidas, que o Secretário-Geral U. Thant dinamizou em 1969<sup>2</sup>.

Este projecto, vinculado à governança mundial, tem réplica nos espaços fracturantes que se foram organizando, frequentemente com tendência para serem supra-estaduais, com evidência para a crise da solidariedade Atlântica que tende para fazer avultar um pilar europeu em face dos EUA. Mais recentemente, quando a Ásia dá sinais de se organizar para responder à pilotagem ocidental do globalismo, também ali cresce o apelo aos universitários para servirem de intermediários entre os dois grandes espaços. Nas palavras de Wim Stokhof, “we, as Asia scholars, never had to be convinced of the importance of Asia. Our role will be to act as intermediaries between East and West amidst converging research traditions in the global research space of the 21<sup>st</sup> century, which will encompass all disciplines. In that way, Asia scholars can be considered *avant garde*. The mainstream will doubtlessly catch up in the not too distant future”<sup>3</sup>.

No espaço atlântico, a divergência euro-americana foi sobretudo analisada e estereotipada nos planos militar e económico, sem referência ao espaço do ensino e da investigação<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Arthur Lall, *Toward a World University*, in *The Great Ideas Today*, William Benton, Publisher, 1971. Ali cita (pg. 47), estas palavras de Abdus Salam: “that at least one such (international) university did not come into existence at the same time as the United Nations Organization in 1945 is something of which the world’s academic and scientific communities cannot feel proud”.

<sup>3</sup> Wim Stokhof, *Asia scholars as intermediaries between East and West*, in *IIAS News Letter*, n.º 38, September 2005, Leiden. Randal Peerenbom, *Human Rights in Asia*, UCLA School of Law, USA, contribui com uma comparação entre os valores e sistemas legais da Ásia com os modelos da França e dos EUA. W. O. Lee, David L. Grossman, Kerry J. Kennedy, Gregory P. Fairbrother (eds), *Citizenship education in Asia and the Pacific: concepts and issues*, University of Hong Kong, 2004.

<sup>4</sup> Garton Ash, *Free world: America, Europe, and the Surprising Future of the West*, Penguin, Londres, 2004. R. Kogan, *Power and Weakness*, in *Policy Review*, n.º 113, 2002, um dos analistas mais influentes. J. Joffe, *European-American*



Embora se afirme que, para além das aparências, a relação entre os EUA e a Europa parece a relação económica bilateral mais importante do mundo, é a competição que emerge como dominante, dando origem a neologismos como *co-opetition*, que mistura competição com cooperação. Uma atitude creoulizada que se estende às áreas da política internacional e da segurança. Todavia, o facto da NASA é demasiadamente excessivo para não tornar incontornável, ainda que não discutido, que a União Europeia não tem capacidade para construir uma réplica de igual mérito, e que essa distância tem consequências hierarquizantes em todas as balanças de poder, e muito evidentemente na balança estratégica, e na orientação unilateralista americana para lidar com os grandes desafios internacionais<sup>5</sup>. Os prognósticos são incertos, e por vezes é difícil concluir se as intervenções têm em vista cuidados diplomáticos ou exprimir convicções. Assim, enquanto Condoleezza Rice declarava em Paris que “os Estados Unidos são favoráveis à unificação crescente da Europa. A América tem tudo a ganhar com ter uma Europa mais forte como aliada na construção de um mundo melhor e mais seguro”<sup>6</sup>, alguns autores americanos inclinam-se para admitir que o *sonho europeu* substituirá o *sonho americano*, o que é discutível como previsão, mas claro em documentar a disputa<sup>7</sup>.

Em todos os domínios onde essa disputa se desenvolve, da estratégia à economia, a evidência de que os avanços científicos e técnicos, e a excelência na formação, são os factores definitivos do triunfo e da hierarquização, é aceite ainda quando não discutido.

Nesta percepção ficam incluídos os processos de construção de uma competitividade europeia que se imponha no domínio da economia de mercado, a qual faz parte do conceito de *fim da história* americano, e o processo de criação de uma capacidade científica e técnica de excelência inovadora, responsabilidade das

---

*Relations: the enduring crisis*, in *Foreign Affairs*, vol. 59, 1981, notou, a propósito da invasão do Afeganistão pela URSS (1979), que “a crise deixou uma tal mistura de confusão, desconfiança e rancor, que as numerosas disputas do passado aparecem como divergências familiares menores”. A divergência tem referência na ironia do Secretário de Estado Kissinger, perguntando: *Europa? Qual é o número de telefone?*

<sup>5</sup> A. Brandenburger e B. Nolebuff, *Co-opetition*, Double day, New York, 1996. J. S. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, 2002.

<sup>6</sup> 8 de Fevereiro de 2005.

<sup>7</sup> J. Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Thatcher – Penguin, New York, 2004. Ver análise em Nicolas de Boisgrollier, *Est-ce la fin du partenariat transatlantique?*, Ramses, 2005, Dunod, Paris.

instituições universitárias. A relação entre estes dois processos é politicamente discutida, mas a convergência para servir um objectivo político, nem sempre declarado, parece estabelecida.

O processo chamado de Bolonha tem precedente temporal, datado de 1997, na chamada Convenção de Lisboa, que procurou iniciar a eliminação do modelo arquipelágico europeu pelo reconhecimento dos diplomas. Depois, em 1998 deu-se a *Declaração da Sorbonne*, da responsabilidade apenas da França, da Inglaterra, da Alemanha e da Itália, uma manifestação do método das colaborações reforçadas, que sempre causou preocupação pela consequência inevitável do modelo das duas velocidades no espaço da União. Finalmente, apareceu a *Declaração de Bolonha* em 1999, a qual, desenvolvida em Plenários como o de Praga de 2001 e o de Berlim de 2003, e esclarecida por debates em vários países, definiu um núcleo central de objectivos: unificar os graus académicos, facilitando a leitura, a correspondência e a circulação dos diplomados, numa *Área Europeia de Ensino Superior*; definiu três níveis de qualificação, correspondentes ao modelo inglês de *Bachelor*, *Master* e *Doctor*; introduziu a *empregabilidade*, sobretudo no primeiro grau, e não apenas o *saber*; recomendou limitar a cinco anos o tempo de escolaridade necessária para obter o *Master*; decidiu valorizar a aprendizagem ao longo da vida.

Nesta perspectiva, o chamado *método comunitário* de avançar por consentimento e pequenos passos, ao facilitar a leitura e a livre circulação dos diplomas não afectava as especificidade e diversidade nacionais, o que foi sublinhado no esquecido Livro Verde da Comunidade sobre esta salvaguarda das identidades.

Acontece que, quando o Conselho Europeu, em Março de 2000, aprovou a *Estratégia de Lisboa* com o objectivo de, em dez anos, fazer da *sociedade europeia da informação e do conhecimento* a mais dinâmica e competitiva do mundo, o que significa ultrapassar a americana, acelerando a integração do mercado, adoptava uma *orientação social-liberal*, que não podia deixar de levar à articulação política com a *Declaração de Bolonha*.

Passados cinco anos, a avaliação feita pelo ministro holandês Wim Kok indicou algumas debilidades do projecto económico: falta de empenhamento da Comissão, improvisação, ausência de debate nas agendas políticas nacionais; abrandamento da unidade comunitária a favor da responsabilidade dos Estados-membros; falta de harmonia entre o espaço dependente de decisões submetidas à co-decisão e à maioria qualificada e o espaço da harmonização social e fiscal submetido à unanimidade. O Conselho Europeu da Primavera de 2005 começou a rever a estratégia, mas parece

evidente que os objectivos articulados de um espaço europeu do conhecimento e um espaço europeu da competitividade apontam no sentido de o segundo se apoderar do primeiro, e também para uma política, eventualmente furtiva, orientada por uma *visão de Estado unitário* com a inevitável consequência das marginalizações.

Para ter alguma prospectiva razoável daquela resolução, conviria começar por esclarecer que a chamada *internacionalização* de Bolonha é apenas uma parcela desse aspecto da globalização, porque só tem em vista a *europização*. A internacionalização não pode ignorar o desafio americano para responder ao qual se desenrolaram as estratégias de europeização, mas também não pode ignorar as chamadas *megatrends* da Ásia que tem o Ocidente como referência competitiva<sup>8</sup>.

As submissões do *Processo de Bolonha à Estratégia de Lisboa* podem aprofundar-se. Em primeiro lugar a avaliação que, devendo servir objectivos de transparência, de igual validade, e de livre circulação dos diplomas, por isso mesmo é um método internacionalizado. Mas quer internamente, quer internacionalmente, a *contratualização* é da natureza do processo, a *autoavaliação* é a fase fundamental, a presença de *professores de várias nacionalidades* nas Comissões Externas de Avaliação é regra, a autonomia das *Agências avaliadoras* é uma garantia, o dever do poder político é regular as consequências da avaliação ou da recusa das instituições a participarem.

O tema estrutural da relação entre os subsistemas de ensino superior binário, Universidades e Politécnicos, lida com a relação entre o secular *objectivo do saber* das primeiras, e o *poder técnico de execução* dos segundos. A importância que o modelo da economia liberal de mercado assumiu, num espaço europeu regido furtivamente com critérios de Estado unitário, define porém uma *pressão sistémica* vinculada ao valor da *empregabilidade*. Esta significa que o ensino deve assegurar ao diplomado *competências* que lhe consintam responder às variações do mercado, à instabilidade das carreiras, à necessidade de iniciar novos percursos.

Tal circunstância afeiçoa a internacionalização no sentido de orientar os subsistemas para uma *creoulização* em que as *universidades se politecnizam* e os *politécnicos se universitarizam*, um efeito com repercussões imprevisíveis na *rede europeia* que é aqui a versão da *universidade internacional* solicitada respectivamente à SDN e à ONU, nas crises que sucessivamente enfrentaram.

---

<sup>8</sup> F. Godement (dir.), *La Chine et son Occident*, IFRI, Paris, 2002. N. Occis, *Les enjeux de l'adhésion de la Chine a l'OMC*, *Politique Etrangère*, 4, 2001.

O sistema português de avaliação da qualidade do ensino superior articula-se, observando um normativismo contratualizado, e uma independência (possível) do poder político, com a agência que representa a convergência europeia, a qual é a *European Association For Quality Assurance In Higher Education – ENQA*. O Estado tem um representante na Associação sem direito a voto, e o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior – CNAVES, criado em 1998, tem ali representação que exerce quando tem verba disponível.

Os objectivos da ENQA são: a troca de informação e de experiências, sobretudo de exemplos de boa prática; ser um fórum de discussão e proposta de modelos, processos e princípios-guia que assegurem a qualidade; apoiar os ministérios dos países aderentes com pareceres e orientações; ajudar à garantia de qualidade na área transnacional da educação superior; desenvolver os sistemas e agências de acreditação e garantia de qualidade; fortalecer as relações com organizações europeias similares; contribuir para a criação de uma Área Europeia de Educação Superior.

O modelo de avaliação nacional, a cargo de quatro Conselhos, um para cada subsistema, ligados às entidades representativas – FUP, ADISPOR, APESP –, coordenados pelo CNAVES, exerceu uma avaliação de proximidade, cuja peça fundamental é o *Relatório de Autoavaliação das instituições*, sendo as conclusões das Comissões Externas de Avaliação, com indicações de pontos fortes e fracos, orientadoras da convergência de esforços das instituições no sentido da excelência. Faltou sempre uma intervenção do poder regulador no sentido de definir as consequências da avaliação.

Entretanto o CNAVES considerou esgotado o modelo legal em vigor, e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, por despacho de 21 de Novembro de 2005, decidiu mandar fazer uma avaliação internacionalizada da situação, definida por tarefas incumbidas a várias instâncias, em colaboração com o CNAVES, com o Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior (GEFCES), o Observatório da Ciência e do Ensino Superior (OCES), a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), o Gabinete de Relações Internacionais em Ciência e Ensino Superior (GRICES), a Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES) e a Secretaria-Geral do MCTES.

As tarefas são as seguintes:

«**Tarefa n.º 1.** *A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE, ficará encarregue da avaliação global do sistema de ensino superior português, bem como das respectivas políticas, incluindo a sua dimensão sistémica, as suas forças e*

fraquezas no contexto europeu, a sua eficiência e o seu estado de desenvolvimento; da avaliação do tipo e da dimensão das instituições de ensino superior portuguesas, bem como das medidas a serem tomadas para promover a racionalização do sistema; da estrutura governativa do sistema de ensino superior português; o enquadramento actual da regulação, incluindo os recursos financeiros, a avaliação e acreditação, bem como as medidas a serem tomadas para clarificar o papel do Governo e das instituições governamentais no sistema de ensino superior. Serão igualmente avaliados os procedimentos de acesso ao ensino superior, as recomendações sobre os procedimentos, tendo em vista ajudar à abertura do ensino superior a novos públicos e a promover a aprendizagem ao longo da vida, de uma forma que melhore as qualificações da população portuguesa no contexto europeu.

**Tarefa n.º 2.** *A Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior, ENQA*, será responsável pela nomeação de uma equipa de avaliadores internacionais para: i) avaliar os actuais e anteriores processos e práticas de garantia de qualidade, de acreditação e de avaliação do ensino superior; ii) avaliar as actividades conduzidas e coordenadas pelo CNAVES e pelas Instituições Representativas dos subsistemas de ensino superior; e iii) fornecer as recomendações que assegurarão o estabelecimento de um sistema nacional de acreditação e das suas práticas de acordo com os padrões e as linhas de orientação para a garantia da qualidade em vigor na Área Europeia de Ensino Superior.

Complementarmente a estas duas tarefas, será lançado um processo voluntário de avaliação institucional, o qual deverá vir a ser da responsabilidade das próprias instituições e de âmbito plurianual. O apoio público para estas avaliações deverá ser anualmente avaliado com base em concurso público, ao qual as instituições deverão concorrer. A avaliação será conduzida pela *Associação Europeia das Universidades (AEU)*, em colaboração com a *Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior (EURASHE)* e integrando peritos provenientes de sistemas não europeus, tais como os Estados Unidos e o Canadá, com competências na avaliação de sistemas universitários e politécnicos. A avaliação incidirá, particularmente, sobre os mecanismos de governação, as regras de acesso, a autonomia institucional, os recursos financeiros, a internacionalização e outras políticas relevantes de ensino superior».

Como ficou antes anotado, a verdadeira batalha pela qualificação dos portugueses, função da excelência dos ensinos a cargo dos vários subsistemas, é aquela de que depende ultrapassar os riscos de o país caminhar para o estatuto de periférico, que comentários correntes já lhe atribuem.

Tais riscos não são afastados pela submissão a avaliações externas a cargo de sedes consideradas orientadoras, apenas são afastados pela participação em igualdade, não apenas jurídica mas de qualidade, nas várias instâncias em que é activa a presença de avaliadores portugueses.

A intervenção que foi delineada, com principal recurso à OCDE, à ENQA, e à AEU, tem essa natureza, mas não podem ser esquecidas, ao longo do processo, as derivas que justamente se pretende que sejam eliminadas. Uma primeira deriva é a da possível desatenção à *pressão sistémica*, que resulta da crescente complexidade e autonomia da rede europeia, sobretudo em relação aos poderes políticos reguladores; depois, o risco interno de *governamentalização*, mesmo difusa e não programada, designadamente pela dependência financeira do sistema global de ensino; de ambas as circunstâncias é função a garantia da diferente identidade e igual dignidade, e articulação dos subsistemas universitário e politécnico, e a articulação vertical com os subsistemas de ensino não-superior. A tendência europeia para a *hierarquização qualitativa* das unidades de ensino pode afectar a própria independência dos sistemas nacionais, abrindo novos *Caminhos de Santiago* para centros de excelência dominantes e redutores das restantes instituições dispersas pelo território da União; a contratualização do regime de avaliação pode ser afectada pelo facto de a convergência de critérios da *Estratégia de Lisboa* e da *Declaração de Bolonha* fazer intervir *directivas* europeias reguladoras; finalmente, a *europização* é apenas uma parcela da *internacionalização*, e os Estados não podem alienar a liberdade da relação transatlântica, nem da relação específica com os seus espaços culturais, como acontece com a Inglaterra, a França, a Espanha, e tem de ser o caso de Portugal. A CPLP exige maior atenção.

Finalmente, um dos aspectos preocupantes da internacionalização não regulado especificamente, e tendendo para forçar a entrega da área do ensino à Organização Mundial do Comércio, foi enunciado pela *International Association of Universities – IAU*, nestes termos: “*Higher Education Programmes and Providers moving across Borders: what are the Implications?*”. Trata-se de um crescente mercado transfronteiriço, que se desenvolve sem avaliação organizada, onde se encontram instituições tradicionais e sobretudo *new providers*, procurando fazer vingar iniciativas comercialmente rentáveis, em regra descurando a vertente da investigação. Não é legítimo considerar não confiáveis os *traditional providers*, mas está anotado o crescimento do número de intervenientes não reconhecidos pelas agências *bona fide* de acreditação ou licenciamento.

Para analisar este inquietante problema, a *International Association of Universities* – IAU, em colaboração com a *Biblioteca Alexandrina*, e com a *Academia Árabe das Ciências, Tecnologia e Transporte Marítimo* – AASTMT, convocou para Alexandria, em Novembro de 2005, um *Global Meeting of Associations of Universities* e uma *International Conference*, sobre *Sharing Quality Higher Education Across Borders – The Role of Associations and Institutions*.

Os documentos disponíveis revelam inquietação sobre a qualidade do todavia considerado útil, se avaliado, fenómeno transfronteiriço. Basta recordar o comentário de Michaela Martin, do *International Institute of Educational Planning*, de Paris, segundo a qual “a inexistência de adequados sistemas de informação e o vazio de controlo e regulação em muitos países levou a novas dimensões a fraude académica”; A. M. Nissanka Warakulle, do Sri Lanka, afirma que “numa situação em que o Governo não está em posição de responder à demanda total da educação superior, é desejável autorizar as ofertas transnacionais da educação a intervir no país, na medida em que exista uma sólida moldura de regulação”<sup>9</sup>.

As fórmulas conhecidas, e preocupantes desta internacionalização, incluem que uma instituição estabeleça um pólo noutra Estado, que compre uma participação em instituição local, que estabeleça acordos de cooperação, contrate a filiação de instituição local, acredite cursos à distância, e assim por diante.

Daqui a advertência contra a falta de regulação eficaz, e a sentença de que o ensino está ligado “a prioridades nacionais e, em vez de olhar para a convergência, é dever privilegiar os métodos destinados a fazer crescer a confiança”. A batalha da qualidade é prioritária para todos os países, e um elemento fundamental da estratégia dos países em desenvolvimento, ou em risco de marginalização. **NE**

Instituto Diplomático

24/11/05

---

<sup>9</sup> *World Higher Education News*, IAU – International Association of Universities, October, 2005. São informativas publicações como *International Handbook of Universities*, IAU, Londres, Macmillan's, 2005; *World Higher Education Database 2005/6*, London, Palgrave, 2005.

## Por onde vai a Diferencialidade Portuguesa?\*

A defesa e a demonstração das potencialidades das pequenas nações é um projecto em que Portugal pode admiravelmente participar. A nossa cultura e a nossa gente sempre se realizaram nessa busca de diferencialidade pelo particular, na sua teorização. As condições da esperança, 1978, p. 44.

O quadro político é, realmente, um factor essencial, dentro da dimensão do Homem português. É a escala característica, fundamental, que preside à defesa da diferencialidade. Política, Nacionalidade e Conquista da Cultura, 1994, p. 129.

...projecto comum, com um padrão de desenvolvimento, não só próprio como global que, sem enfraquecer, sustente a diferencialidade política, intrínseca à Europa e fortaleça esta última. A Experiência Histórica Contemporânea, 1994, p. 65.\*\*\*

**Esclarecimentos e agradecimentos** NO PREFÁCIO, o autor agradece ao director do Instituto da Defesa Nacional o empenho que tomou na edição, acrescentando que em breve se seguiria o segundo e último volume, relativo aos séculos XIX e XX<sup>1</sup>. Ao invés, reedita-se o 1.º volume – graças aos patrocínios da Fundação Maria Manuel e Vasco de

---

\* Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, Presidente do Instituto de Investigação Científica Tropical. Membro do Conselho Superior do Instituto Diplomático. Como sempre, comentários da família melhoraram o texto. Agradeço ao Dr. João Manuel d' Orey e ao Dr. Francisco Costa terem criado condições para que o Instituto de Investigação Científica Tropical comemorasse, através de eventos subordinados ao tema de *saber continuar*, os 10 anos do **Legado Bibliográfico Professor Doutor Jorge Borges de Macedo**. Agradeço ainda ao Prof. João Marques de Almeida e ao Gen. José Manuel Freire Nogueira terem aceite que esta edição se insira naquelas comemorações.

\*\* Versão completa do Prefácio à 2.ª edição, ilustrada, do 1.º volume de **História Diplomática Portuguesa Constantes e Linhas de Força: Estudo de geopolítica**, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional 1987, colecção Nação e Defesa no 1 (387 pp), abreviado em **Diplomática** no texto. A interrogação usada no título pretende evocar o saudoso Prof. Francisco Pereira de Moura (**Por onde vai a economia portuguesa?**, 1969), cujas aulas marcaram meu pai e que, enquanto director do Centro de Estudos de Economia Aplicada da Associação Industrial Portuguesa, promoveu a publicação em 1963 da tese de doutoramento de meu pai, **Problemas de História da Indústria Portuguesa no século XVIII**.

\*\*\* As citações da obra de Jorge Borges de Macedo aparecem em itálico. As referências encontram-se em **Jorge Borges de Macedo: Saber Continuar**, Lisboa: Instituto Diplomático 2005, colecção Biblioteca Diplomática série A n.º 1 (254 pp), abreviado em **Continuar** no texto, respectivamente p. 233, 241 e 64.

<sup>1</sup> O prefácio menciona ainda *índices ideográfico e de nomes próprios*, e foi possível incluir este último. Mas ainda não conseguimos publicar o 2.º volume, como desejam os herdeiros e o Emb. Carlos Neves Ferreira, que (segundo se lê no prefácio), acompanhou interessadamente a publicação dos artigos e me “proibiu” a sua interrupção. O livro estava há muito esgotado nas livrarias, como indica o antigo aluno Dr. Pedro Maria Alvim em **Continuar**, p. 122: “Suponho que já ofereci oito exemplares do livro **História Diplomática Portuguesa: Constantes e Linhas de Força** – que fui comprando em alfarrabistas”.



Albuquerque d' Orey e da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, bem como ao apoio do Centro Português de Geopolítica<sup>2</sup>.

O propósito deste texto segue o que a Prof.<sup>a</sup> Maria do Rosário Themudo Barata escreveu no prefácio do **Catálogo do Legado Bibliográfico Professor Doutor Jorge Borges de Macedo**: para o instituidor, o sentido das opções internas de Portugal só se torna “perceptível e diferenciado no delineamento de uma política externa”. Na inesquecível sessão de lançamento na Faculdade de Letras, registada com a respectiva base de dados numa publicação do Instituto Diplomático, evoquei o potencial comparativo desta *concepção geopolítica concebida a partir da pequena dimensão*<sup>3</sup>. Agora salto quase duzentos anos, do Congresso de Viena até aos nossos dias, graças ao trabalho que o Prof. João Medina enalteceu na mesma sessão e a comunicações de jovens investigadores, apresentadas dois meses depois na mesa redonda **Jorge Borges de Macedo: Saber Continuar**<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Fui informado da iniciativa em 3 de Agosto de 2004, durante um simpático almoço com o Gen. José Eduardo Garcia Leandro pouco antes do fim do seu mandato de Director. Como ele veio a dizer em **Continuar**, p. 123: “Eu nunca tive uma relação pessoal com o Professor Borges de Macedo mas o seu livro **História Diplomática Portuguesa** é uma das minhas referências permanentes para uma estratégia da política externa para Portugal”. Graças à iniciativa amiga do Emb. António Martins da Cruz, o novo Director, Prof. João Marques de Almeida, confirmou-nos a reedição. O subdirector, Gen. Freire Nogueira, foi incansável na procura de um patrocínio apropriado – até que o encontrou no Centro Português de Geopolítica, a que preside. Neste Centro está envolvido outro amigo do projecto, o Prof. Armando Marques Guedes, recém-empossado Presidente do Instituto Diplomático. Numa interessante coincidência, o filho presenciou a assinatura do protocolo de cooperação com o Instituto de Investigação Científica Tropical (assinado em 30 de Março de 2005, como se refere em **Continuar**, capítulo 8, p. 229). Os seus comentários ao capítulo 6 de **Continuar** (intitulado “É preciso sabermos ter memória!”) mostram que mantém o interesse e a atenção do pai à actividade científica do Instituto da Defesa Nacional. Aí refere ainda sobre **Diplomática** “agora prestes a ser reeditado numa segunda edição, muito mais bonita do que a anterior” (pp. 193-194). Pela minha parte, recordo meu pai queixar-se do aspecto do volume, em parte porque cedera o *copyright* na esperança de uma edição cuidada e rápida. Creio que gostaria desta...

<sup>3</sup> Cf. **Diplomática** prefácio p. XI. A minha comunicação, intitulada **A Herança de Jorge Borges de Macedo: Uma Escolha Familiar** vem no capítulo 8 de **Continuar**, cuja conclusão alude à expressão “internacionalismo para além da circunstância” que usei no lançamento, em 2004, do **Elogio do Professor Doutor Jorge Borges de Macedo (1921-1996)**, proferido pela Prof.<sup>a</sup> Maria do Rosário Themudo Barata na Academia Portuguesa de História, para salientar a dimensão comparativa (pp. 253-254). Ora o conceito de *diferencialidade* é mais próprio, como se vê nas três citações iniciais. A 2.<sup>a</sup> continua assim: *Ao lado do comentário estético do real, fabrica mitos e lendas. A primeira dinastia já os teve. E se hoje nos tocam menos, pertencem ainda ao subconsciente colectivo.* O parágrafo em que se insere a 3.<sup>a</sup> vem reproduzido abaixo no texto; ver nota 29.

<sup>4</sup> O primeiro trabalho, reeditado nos capítulos 1 e 2 de **Continuar**, é completado pelas comunicações do Dr. Álvaro da Costa Matos (**A ideia de Europa em Jorge Borges de Macedo: constantes e linhas de força**), Prof. João Marques de Almeida (**As implicações de História Diplomática Portuguesa para a análise da política externa**) e Dr. José Brissos (**Liberalismo: Ideologia e História – lendo Jorge Borges de Macedo**), reproduzidas em **Continuar**, nos capítulos 5, 4 e 7, respectivamente.

Feito o convite para prefaciar a reedição ao filho e confirmado o assentimento junto da viúva e da filha, faltava um editor capaz de, dentro dos limites estabelecidos pelo patrocínio, produzir uma obra atraente para o leitor. Antes de o procurar, ele já estava encontrado, na pessoa do Dr. Pedro de Avillez, cujo conhecimento do texto, reputação nas publicações sobre história pátria e dedicação à memória de meu pai não suscitavam dúvidas. Para acomodar o desejo do Centro Português de Geopolítica de ilustrar esta edição, até mapas o editor elaborou<sup>5</sup>.

Depois destes esclarecimentos, que são outros tantos agradecimentos, o prefácio responde à questão de saber por onde vai a diferencialidade portuguesa através de passagens retiradas de **Diplomática** e de **Continuar** arrumadas em três secções: didáctica universitária, cultura política e futuro nacional.

**1. Didáctica universitária** Esta é certamente uma das obras que melhor ilustra o epitáfio “Historiador e Pedagogo” do seu autor<sup>6</sup>. Representa o culminar de uma *didáctica universitária* iniciada há mais de quarenta anos na Faculdade de Letras de Lisboa, continuada há trinta nos Altos Estudos da Força Aérea e na Universidade Católica Portuguesa, prevenindo: *O programa abrangia – e era cumprido – a história diplomática portuguesa até 1968*<sup>7</sup>. Destina-se a *quadros altamente qualificados e exigentes, na sua vigilância crítica, reflexo afinal daquele escol nacional que, em cada situação, se apresenta como dominante responsável pela concepção e execução da resposta*. Nesta responsabilidade da elite assenta a cultura política e o futuro nacional evocados nas secções seguintes. Ainda no prefácio, **Diplomática** avisa que se limita à história anterior ao século XIX a *confiança no recurso à comunidade nacional e aos seus corpos naturais internos para propor soluções e renovar o seu escol*.

<sup>5</sup> Redigi este texto durante uma visita natalícia à Joana e ao João (que dedicou o seu **Livro 7 Como ser surfista** à memória do avô, o que contribuiu para despoletar o meu próprio contributo, como indico em **Continuar**, capítulo 8, p. 229 e nota 6) e a Ana fez o esboço inicial da capa. Está assim tudo a postos para lançar um belo livro no mês em que passam 85 anos sobre o nascimento (dia 3) e 10 sobre a morte do autor (a 18), coincidindo com o 1.º e 3.º Domingos da Quaresma, como se lê numa contribuição alusiva em **Os Evangelhos de 2006 Comentados**, Lisboa: Firmamento 2005, p. 69.

<sup>6</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, nota 22.

<sup>7</sup> A referência específica do Prefácio citado no texto é ao programa dos cursos ministrados na Faculdade de Ciências Humanas. Na secção de congressos, reuniões científicas e sessões culturais do **Itinerário de uma Vida Pública, Cultural e Científica**, 1991 (organizado pelos Drs. José Brissos, Ana Cannas e Ana Garcia) aparecem entre 1980 e 1990 dez conferências no Curso Superior Naval de Guerra. Também marcaram muitos economistas as suas aulas no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, embora estejam apenas citadas para o ano lectivo 1965/66 (p. 26). O **Elogio** citado na nota 3 acima indica que a acção decorreu até 1972 (p. 35).

Como se refere em **Continuar** (capítulo 5), **Diplomática** “compara a realidade europeia e extra-europeia, que condicionam o *processus* histórico português, mas também recebe dele vários elementos, sejam de natureza política e institucional, sejam de natureza económica e social, sejam ainda de natureza civilizacional. A realidade portuguesa é indissociável da evolução europeia e vice-versa”<sup>8</sup>. A grelha de leitura de **Continuar** (capítulo 8), “pela integridade e pedagogia, contra o preconceito” também assenta na comparação. Mas não cede à tentação redutora que **Continuar** (capítulo 2, p. 64) denuncia: salientar apenas o que a experiência nacional teve de comum com outras, ignorando a nossa *diferencialidade*.

Exemplo desta é a observação, a propósito do modo como D. Dinis continuou a política de seu pai de que a *lucidez de execução, ligada à vigilância atenta dos problemas em evolução, é a verdadeira forma de distinguir um grande governante. Não, necessariamente, a originalidade*<sup>9</sup>.

Em várias outras notas de rodapé, **Diplomática** vitupera a ignorância da diferencialidade, desde erros de facto (acerca do porto de Lisboa) a substantivações ambíguas (a burguesia de António Sérgio) e interpretações exuberantes (a lenda negra de Filipe), passando por falsas atribuições na procura da paridade na Santa Sé e exageros de crítica na partida da Corte para o Brasil<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Citando o Prefácio da segunda edição da sua tese de doutoramento, 1982, p. 8, o Dr. Álvaro da Costa Matos explicita: partir do geral/abstracto para o particular/concreto e, uma vez *tratado* o particular/concreto, regressar ao geral com interpretações novas, enriquecendo-o. Qualquer trabalho histórico deve seguir esta *lógica*, começar sempre pelas tais “possibilidades globais efectivas”, “superiores aos factos concretos”. Este é um pressuposto teórico que atravessa toda a sua obra (p. 138).

<sup>9</sup> **Diplomática**, capítulo I, nota 3 e **Continuar**, capítulo 8, passagem 10.

<sup>10</sup> Os números 1 a 5 são retirados da passagem 14 em **Continuar**, capítulo 8, pp. 248-250. 1. Ao contrário do que se menciona a esse respeito, Lisboa era servida por um verdadeiro rosário de portos. (capítulo I, nota 4); 2. Interpretação de muita voga, mas sem qualquer base documental ou sequer verosimilhança histórica; forma de ligar a “burguesia” à expedição de Ceuta. Mas: que “burguesia”? Porquê a “burguesia”? Este chavão, cronologicamente peripatético, tem sido colocado, como a nata das explicações, nos mais variados acontecimentos da história portuguesa. Por um simples termo, acalmam-se, na verosimilhança actualista, os esforços para uma segura compreensão do fenómeno histórico mais complexo. Crítica, nenhuma. Faltam-lhe todas as condições preliminares de uma hipótese científica: base documental, prova específica da intervenção em cada momento, falta do veículo realizador de projectos. Mas que “classe” era essa que dispunha de um vedor da fazenda no “aparelho de Estado” (empregando já o calão propiciatório à injunção), sem ter tido sequer recursos para sua própria organização profissional? E vamos esquecer a situação peninsular, a cidade de Lisboa, as preocupações da Corte, para assentarmos no que até hoje ninguém conseguiu definir ou isolar operativamente: a “burguesia” portuguesa do princípio do século XV? (capítulo II, nota 1); 3. Tem-se falado muito a propósito de Filipe II, da lenda negra, publicidade montada pelos flamengos... (cujos) resultados chegaram até nós, apesar de já desmontada pelos historiadores. (capítulo III, nota 3); 4. O debate sobre a sua autoria (das instruções

Outros exemplos ainda da tentação redutora são objecto de secção própria, como a batalha de Alcácer-Quibir e a luta de Pombal contra os jesuítas. Quanto à batalha, um texto de 1978 considera a atitude de D. Sebastião “ – como atitude – indispensável e de altíssima dignidade”<sup>11</sup>: É evidente que este facto – que mergulha profundamente na justificação política do poder no século XVI “um fraco rei faz fraca a forte gente” – nada tem a ver com a capacidade militar ou até política de D. Sebastião...Por isso mesmo, apesar da derrota, a figura de D. Sebastião atravessou impoluta a história de Portugal (...) Uma campanha estúpida, conduzida por abstencionistas, sobretudo no século XX pretendeu destruir o significado e o alcance da sua morte dando-a como um acto impensado, insuficiente ou desnecessário... Quanto ao seu significado contemporâneo, ou na meditação que, no nosso tempo, ela pode merecer, será o de lembrar que povos vencidos não são os que travam batalhas e as perdem, mas os que fogem ao combate, sem deixarem de se entregar ao inimigo.

A luta de Pombal contra os jesuítas, essa, explica o receio acerca da capacidade do escol nacional propor soluções num ambiente em que imperam as ideologias, como aconteceu nos séculos XIX e XX<sup>12</sup>: Através dessa “subordinação” do rei absoluto à Igreja soberana poderia, decerto, ordenar-se uma sociedade hierarquizada, sem o risco da sua transformação numa sociedade de castas e garantir a sua movimentação interna, dentro das responsabilidades típicas da sensibilidade ocidental. Mas o certo é que os projectos que começavam a ferver nas sociedades europeias contemplavam, cada vez menos, estas exigências cautelares expressas na Igreja, encaminhavam-se abertamente para a expressão das ideologias como forma suficiente de expressão do pensamento político. Não o eram. Mas para o saber iria levar dois séculos. Estabelecia-se definitivamente um longo período em que a diplomacia se basearia exclusivamente em relações de força, com a invocação de interesses exclusiva e deliberadamente políticos e sociais. Condições, sem qualquer dúvida, correntes e naturais. Mas insuficientes para exprimir e conciliar os homens na sua verdadeira natureza. Ia começar a era das ideologias.

---

gerais remetidas a André de Melo e Castro como enviado extraordinário do rei de Portugal junto do Papa e redigidas em 1707) não tem sentido, uma vez que exprime uma linha de força de todo o reinado de D. João V. (capítulo V, nota 4); 5. Importa salientar este ponto uma vez que, à volta dele, se estabeleceram algumas confusões que têm algum sentido, pois também aparecem nas controvérsias da época: uma coisa é a saída da autoridade real do País... Outra coisa, porém, foram as instruções de bom acolhimento que, na verdade são até incoerentes com a partida da família real... Só depois desta declaração do Rio de Janeiro é que a situação se esclareceu como sendo de guerra... O manifesto do príncipe regente veio corrigir um erro. Entre a sua publicação e o levantamento nacional mediarão três meses. (capítulo VI, nota 9).

<sup>11</sup> Dedicado ao Prof. Mário de Albuquerque e publicado em *Resistência – revista de cultura e crítica*. A citação vem na pag. 8. Ver *Continuar* capítulo 8, passagem 15, p. 249.

<sup>12</sup> Ver *Continuar* capítulo 8, p. 250, passagem 16.

A didáctica universitária desemboca assim na forma nacional de pensar em política, outro nome ainda para a diferencialidade portuguesa. Só que, de novo, é mais fácil salientar apenas o que a experiência nacional teve de comum com outras. Como diz **Continuar** (capítulo 2, p. 64): *As realizações portuguesas sempre têm sido levadas a cabo, com extraordinária carência de meios de difusão. É o que se revela bem, quando revelamos até que ponto ignoramos os processos mais correntes do “mercado” cultural. A integração portuguesa na Europa comunitária aumentará os meios de conhecimento e de difusão da sua cultura e dos seus recursos, condições de sobrevivência. Encontram-se tanto na engenharia, como na experiência política, nos tipos de propostas de cooperação entre povos e regiões, na consciência de sociedade que constantemente se renova. Etc..*

Às vezes os estrangeiros ignoram menos a diferencialidade portuguesa do que os nacionais. É a estranha condição lamentada acerca da verdade em Camões<sup>13</sup>: *é-se levado a verificar que todos estes problemas se apresentam claros, na sua dignidade, para a crítica universal, enquanto a “apagada e vil tristeza” dos portugueses, a mesquinha mentalidade de facção, negando a própria evidência, não deixa perceber o que, no poema e no poeta, é a verdade mesma, para um Burckhardt, um Bowra, um Le Gentil, um Humboldt! Mísera sorte, estranha condição!*

O atraso da industrialização é tema recorrente para a estranha condição, na medida em que justifica a sucessão de revoluções que caracterizam os últimos duzentos anos<sup>14</sup>. Assim, sem receio de exagero, podemos dizer que, na sensibilidade portuguesa do princípio do século XX, o tema “Portugal, que destino histórico?” ia ao encontro do problema sobre se Portugal era, ou não, capaz de levar a efeito um projecto de desenvolvimento que lhe desse uma equiparação de presença nacional idónea, na cultura e na vida pública internacionais, como tinha no passado e que o seu “atraso” tinha feito perder. (...) O 25 de Abril de 1974 teve, por detrás das suas motivações mais difundidas, uma ideologia de desenvolvimento. A viabilidade em o conseguir pelo caminho que julgava “moderno” era, desde havia muito, sabida como inexistente, logro completo que só podia interessar a quadros políticos em absoluto ignorantes do que durante mais de cinquenta anos se tinha passado com propostas daquela natureza em todos os casos, desde a URSS a Cuba.

A última revolução ameaçou a diferencialidade: o nosso processo específico, de 1974 a 1976, antecipou de dez anos, o que veio a verificar-se na Europa Oriental, embora, no nosso caso, em muito melhores condições de correcção. Os portugueses provaram que era possível resistir, democraticamente, à tentação totalitária. O exemplo alarga-se para além daqueles dois anos decisivos, abarcando o último quartel do século XX: Os últimos vinte anos da história de Portugal

<sup>13</sup> Os Lusíadas e a História, 1980, p. 18. Ver **Continuar**, capítulo 8, passagem 13, p. 247.

<sup>14</sup> Portugal um destino histórico, 1992 oitava e última secção, intitulada A Crise do Destino, p. 315. Ver **Continuar**, capítulo 8, passagem 18, pp. 252-253.

precisam de ser conhecidos nesta perspectiva da “atualização”, com todos os riscos de vulgaridade que daí decorrem, se não soubermos sair do comum que nos é facultado. Se, por ventura, assimilarmos o espírito europeu, só dentro das suas medianas exportáveis, desapareceremos. Como também ressalta da citação inicial de **Continuar** (capítulo 2, pp. 64-65), o sucesso da integração europeia exige uma cultura de saber sair do comum.

**2. Cultura política** A forma nacional de pensar em política resulta da cultura portuguesa. Pode assim falar-se de uma cultura política cuja diferencialidade, posto que sempre ameaçada, conseguiu sobreviver até aos nossos dias. Nesse sentido, a democracia não inicia nem repete a história de Portugal, antes a continua. Assim, à experiência nacional que se aplicou e a que se adquiriu neste período que vai desde a eclosão do movimento 25 de Abril até às eleições que passaram a funcionar com a constituição aprovada pela Assembleia Constituinte acrescenta-se aquela que, desde há oitocentos e cinquenta anos, vem constituindo a forma nacional de pensar em política (**Continuar**, capítulo 2, pp. 67-68).

**Continuar** (capítulo 7) mostra que, após o Congresso de Viena, a dinâmica da cultura política continuou a sair do comum. Assim: “Também no plano sociológico, a interpretação proposta para a revolução de 1820 e subsequente – e difícil – desenvolvimento do regime liberal, apresenta extraordinárias potencialidades metodológicas e críticas. Impugnando, de uma forma lapidar, a ideia de uma revolução burguesa, evidencia a importância crucial do papel dos militares. O significado dinâmico destes últimos não só ia muito para além da circunstância imediata, como ultrapassava a questão operacional. São portadores de um modelo de sociedade em que a promoção por mérito de serviço ou de função se podia contrapor às hierarquias tradicionais, e o seu conceito de “liberalismo hierárquico” integra, nesta medida, uma ideia de privilégio que, sendo tomado como imprescindível atributo corporativo próprio, se considerava um valor generalizável. Colocava-se em seguida o problema prático da execução desta proposta de “sociedade patrocinada”, no quadro das flutuações próprias de um regime eleitoral. A politização do exército e as tensões entre as áreas civil e militar são apontadas como elementos de forte conteúdo dinâmico no seio do constitucionalismo liberal”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Ver **Continuar** (capítulo 7, p. 209) citando “Para o encontro de uma dinâmica concreta na sociedade portuguesa (1820-1836)”, *Revista Portuguesa de História*, t. XVII, Coimbra, 1977. E continua o Dr. José Brissos, citando agora **Fontes Pereira de Melo**, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 1990: Nestes termos, para o Professor Borges de Macedo, o longo caminho de implantação do liberalismo em Portugal – com a sua definitiva vitória militar em 1834 e as persistentes lutas

As citações seguintes esclarecem o conceito e ilustram a génese da actual cultura política portuguesa.

1. Deve entender-se cultura como acto de interpretação global do mundo em que se vive, expressão da escolha de uma conduta, obriga sempre a que se ordene um conjunto de respostas coerentes às interrogações eternas do homem. Nesta conformidade, as culturas, realizações humanas, aspiram à permanência, à sobrevalorização das suas respostas, em dado momento elaboradas, supondo-se uma expressão definitiva. Noutra extremo, as interpretações culturais ao apresentarem-se como formulações conscientes, tomam a atitude de se considerarem sem autonomia nem expressão válida, relativamente à verdade (...): são ideologias. (...) A história será, pois, a sucessão intransmissível das “culturas” que o homem tem elaborado para sobreviver<sup>16</sup>.

2. ... as culturas estão sempre ameaçadas... isso não é um perigo mas uma vantagem, desde que as culturas tenham consciência dessa ameaça e possam estudar e considerar os meios ao seu alcance para lhe responder (...) Temos de saber que a ameaça à nossa cultura não impende exclusivamente sobre ela. Além disso, as culturas imperiais que transportam essa ameaça têm sempre o mesmo ponto fraco que é a generalidade soberba com que se aplicam ao insaciável particular humano, esmagando-o no abstracto compulsivo. E logo essa particularidade ressurge, acaso modesta, mas indestrutível e feliz<sup>17</sup>.

3. A dignidade atribuída ao passado eleva o presente<sup>18</sup>.

4. Memória e vivência são as duas formas estruturais, antinómicas e complementares de manifestação da consciência. Nem na definição do eu nem na percepção do outro coincidem ou têm a mesma importância. Mas não deixam, por essa razão, de ter íntima relação entre si. A vivência do eu intensifica-se com a memória. E esta — a memória — aprofunda-se, em grande medida, pelas exigências do eu. Contudo a memória e o melhoramento da sua selecção são também, em grande medida, uma responsabilidade social. Se é ilícito — imoral — suprimir a memória, não o é menos sujeitá-la a limitações que a tornam infecunda. É preciso sabermos ter memória!<sup>19</sup>.

5. As Nações são corpos complexos da globalidade exigente e variável dinamismo: antiguidade é a expressão da sua capacidade desafiada que não raro se opõe à eficácia do voto imediato, mesmo que

---

internas de estabilização até 1851 — carece de ser analisado dentro da problemática social e política da omnipresença do exército. Mesmo depois da Regeneração, o regime manteve durante muito tempo a sombra do “caudilhismo” de Saldanha (p. 210).

<sup>16</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, passagem 3, p. 235, dedicada à concepção franciscana da natureza, numa separata *ad usum amicorum* de São Francisco de Assis 1182-1982. **Testemunho Contemporâneo das Letras Portuguesas**, 1982, p. 218.

<sup>17</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, p. 234, passagem 2, retirada de **Questões sobre a cultura portuguesa**, 1986, p. 72-75.

<sup>18</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, passagem 5, p. 237, retirada de **Fernando Pessoa: Tempo e História**, 1990, p. 162.

<sup>19</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, p. 245, passagem 11, p. 131-132. A expressão *in fine* deu origem ao título do capítulo 6 de **Continuar**, da autoria da Doutora Ana Cannas e outros.

este seja necessário para verificação de uma evolução possível (...) Os ideais são universais, as realizações não o podem ser. Só existem como nacionais ou específicas (...). Nós sabemos que os valores se perdem, quando se esbate a dignidade com que são defendidos e se plastifica o contexto em que são vividos ou com que se defendem. Torna-se indispensável restaurá-los para cada contexto. Saber continuar. (...) Na igualdade dos valores e na diversidade da sua percepção, o nosso destino histórico é alcançar a paridade do desenvolvimento para a intensificação da nossa diferença acumulada e natural. Sempre a exploração do risco da nossa diversidade, no “à vontade” da nossa independência. E manifesta-se na paridade sempre conquistada e no seu exercício, como poder político<sup>20</sup>.

6. O estado democrático poderá ser um instrumento coerente para os casos médios da vida colectiva e tornar-se até expressivo da comunidade; mas só o consegue quando apoiado em instituições que funcionem hierarquicamente<sup>21</sup>.

7. O destino histórico actualiza-se em **Continuar** (capítulo 2, p. 77) encontrando continuidade nos regimes representativos, não havendo qualquer interrupção desde o estabelecimento do liberalismo em 1834<sup>22</sup>. Os modelos experimentados foram-se sucedendo. Não é possível circunscrevê-la a um só modelo, nem entender-se que o século XX português esteja dela excluído. Nem mesmo se podem esquecer o conceito de constitucionalismo ditatorial, a formação paralela de partidos-personalidades, ou a separação de liberdades civis das políticas. Assim como não se pode deixar de considerar, ao lado da vida económica e social, cultural e religiosa, uma vida política, de liberdade em quaisquer das diferentes manifestações de constitucionalismo – seja ela qual for (...) Continua afirmando que uma experiência parlamentar de dezoito décadas reflecte a separação dos poderes em termos específicos. Os seus doutrinadores tiveram uma clara consciência da superficialidade teórica do conceito de soberania dividida e da necessidade de a considerar só funcionalmente, excluindo sempre a unidade totalitária, passando pela separação cooperante, aquela que os portugueses têm preferido. Contudo, o próprio critério da divisão da soberania continua a ser um problema em aberto, no nosso tempo. Os “três” poderes da soberania não são suficientemente operacionais.

<sup>20</sup> Ver *Continuar*, capítulo 8, p. 252-253, passagem 18, *Portugal um destino histórico*, 1992, p. 318.

<sup>21</sup> Ver *Continuar*, capítulo 8, p. 253, passagem 1, *As condições da esperança*, 1978, p. 27.

<sup>22</sup> No capítulo 7 de *Continuar*, pp. 240-241 (citado na nota 5 acima), o Dr. José Brissos escreve: Assim, no que diz respeito à proposta liberal, o autor de *História Diplomática Portuguesa. Constantes e Linhas de Força* (1987) procurou delimitá-la, desde os seus primórdios, enquanto corrente de opinião que sempre albergou diferentes sensibilidades, aliás aprofundadas depois da conquista do poder político. As divisões em matéria constitucional – polarizadas especialmente em torno da questão da amplitude executiva do poder real – revelavam-se insuficientes para exprimir os diferentes matizes de opinião, na ambiguidade própria de uma época de intensas lutas político-militares, como foi a primeira metade de Oitocentos em Portugal. Ver ainda nota 15 acima.



8. O tema da luta dialéctica entre o povo e as elites vai na mesma linha da diferencialidade e é desenvolvido a partir de uma cultura onde aflora a estranha condição acima exemplificada<sup>23</sup>. Começa por colocar a doutrina do Portugal ocasião, do Portugal circunstância, derivado de um lugar em contraste com outra posição que se lhe opõe e se debate, sobretudo desde há aproximadamente 20 anos, sem que apareça um escrito a mencionar a posição “essência de ser” contra a posição “circunstância, ocasião, oportunidade”. Contudo, a posição “circunstância” opõe-se à posição “realidade nacional” (...) Quando é necessário definir um sentimento de independência, a posição de circunstância nem sempre é entendida. Quando nos supomos uma essência, nem nos queremos definir! Em que ficamos? Como explicar esta incongruência? (...) A luta dialéctica entre o povo e as elites é a nossa explicação. Quando as elites, transformadas em aristocracias, se não mantêm naquela categoria, isto é, como pessoas de qualidade a quem recorremos para salvar a colectividade, obrigamo-las a cumprir o seu dever! Como conjunto de pessoas responsáveis que são a Nação portuguesa, se a não defendem, são implacavelmente substituídas. (...) Em contrapartida (aos países do Norte), nós, portugueses, entretivemo-nos a considerarmo-nos uns miseráveis, enquanto os nossos próprios emigrantes venciam no Brasil e na América do Norte, em Hawai, etc! (...) O desafio surge perante nós! Não esqueçamos o aspecto político, nacional e internacional. Se não esquecermos a responsabilidade, encontraremos as elites essenciais e teremos as aristocracias como circunstanciais.

9. Em **Continuar** (capítulo 2, p. 64-66), a diferencialidade permite compreender que os benefícios da integração europeia exigem que saíamos das medianas<sup>24</sup>: não foi por sermos iguais aos outros estados que entrámos para a Europa comunitária. Nem foi, obviamente, por essa razão que fomos recebidos. Foi sim, para acrescentarmos à Europa a nossa dimensão geográfica, estratégica, social, cultural, política e económica e completá-la, completando-nos a nós mesmos. Percorre a primeira metade do século passado através dos exemplos seguintes, que se enumeram acrescentando parágrafos e números de ordem.

1. Com efeito, Portugal proclamou a República em Outubro de 1910, quando a Espanha era ainda uma monarquia vigorosa, com presença no Atlântico e posições europeias diferentes das nossas; e o mesmo sucedia no Mediterrâneo e no Norte de África. Tínhamos como aliado a Grã-Bretanha cuja dinastia reinante era amiga da portuguesa. Isso não nos impediu de escolhermos a República.

<sup>23</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, p. 240, retirado de uma conferência no Rotary Club de Coimbra, passagem 7, p. 124-137, também escolhida para citada na capa e na nota 3. Ver ainda notas 13 e 14.

<sup>24</sup> Cf. A passagem anterior de **Continuar** (capítulo 2, p. 64) citada acima no texto: A parte mais definida da nossa experiência no século XX, tem sido apresentada, quase sempre, de uma forma redutora, omitindo-a, para só salientar o que teve de comum com outras experiências nacionais.

2. No primeiro quarto do século, consolidou um domínio colonial, em concorrência com outros estados europeus; participou na 1.ª Guerra Mundial de 1914-1918, na luta contra a hegemonia dos Impérios centrais, tendo entrado nela na altura mais incerta do seu desenlace, antes da participação dos Estados Unidos da América do Norte.

3. Desenvolveu, no plano interno, uma verificação da concepção parlamentar da República.

4. Soube fazer face à inflação galopante em que viveu durante oito anos (1916-1924).

5. Em 1926, uma parte da opinião pública apoiou uma ditadura militar, como proposta para um regime autoritário que restabelecesse a ordem interna e enfrentasse o atraso crescente do País. Também aqui, a solução não foi igual à que foi levada a efeito em Espanha.

6. A sua diferença, acentuou-se, ainda mais, meses depois da proclamação da República liberal espanhola. Portugal conservou-se como República unitária, corporativa e presidencialista, quando a Frente popular venceu em Espanha e na França. Levou a efeito uma política externa própria, e inconfundível, durante a guerra civil espanhola.

7. Iniciada a 2.ª Guerra Mundial, conseguiu evitar o risco prematuro do alastramento desta à Península Ibérica. E em 1943, com a cedência de bases nos Açores aos anglo-americanos, foi possível manter uma área atlântica livre que muito facilitou o estabelecimento da segunda frente europeia e o fim da 2.ª Guerra Mundial, pela derrota da Alemanha Nazi.

Estes nove exemplos (o último dos quais subdividido em sete outros) mostraram como, ao longo dos últimos duzentos anos, se deduziu da diferencialidade da cultura portuguesa a forma nacional de pensar em política <sup>25</sup>. Que dizer do futuro?

**3. Futuro nacional** Tenho que o futuro nacional está relacionado com a capacidade de equilibrar as liberdades dos portugueses com as suas pertenças europeia e lusófona. Acrescento que tal equilíbrio deve preservar a nossa diferencialidade, sobretudo num contexto de globalização que exige o acautelamento inteligente à dimensão da economia, introduzindo ambiguidade nos custos e benefícios da integração europeia que a luta dialéctica entre o povo e as elites ainda não conseguiu esclarecer.

---

<sup>25</sup> No capítulo 4 de *Continuar*, p. 107, analisam-se implicações para a política de segurança portuguesa da concepção de ordem internacional descrita nos seguintes termos: A partir da perspectiva da ciência política e das relações internacionais, um estudo da *História Diplomática Portuguesa* (HDP) permite-nos descobrir no pensamento do autor uma mistura muito interessante entre as influências da tradição realista e da tradição liberal.

Faço ainda depender o futuro nacional da cooperação inter temporal entre actores políticos, económicos e sociais<sup>26</sup>.

Como adverte **Continuar** (capítulo 2, p. 93): *O sentido da dimensão para economistas e gestores adestrados segundo regras e grandes números, nem sempre permitia um acautelamento inteligente à dimensão da economia portuguesa.*

Mais uma vez, a falta de atenção à pequena dimensão é um dos motores daquela luta: *Mas não exageremos o perigo. Na verdade, não vejo ninguém, com excepção dos ideólogos do sistema – cada vez em menor número e cada vez mais mediócras – e dos tecnocratas de sempre – os anjos neutros de Dante – disposto a desistir da sua cultura nacional porque a considera de valor secundário. Esses sofistas do contemporâneo têm uma reduzida capacidade de difusão, embora constituam uma presença efectiva na vida do nosso tempo. Mas deve dizer-se que sempre existiram: são os neutralistas naturais que vendem a habilitação técnica a quem lhes paga. São mais uma negação da cultura do que um perigo para ela...*<sup>27</sup>.

Neste equilíbrio das liberdades e pertenças, a ambiguidade nos custos e benefícios da integração europeia é decerto menor do que no que toca à lusofonia, apesar de se tratar de pertença menos divulgada entre as elites. Mesmo assim, a descolonização não deve ter rival dentro dos acontecimentos marcantes para a diplomacia portuguesa nos último quartel do século XX. Por isso ainda hoje o sentido das opções internas reflecte o delineamento da política externa conduzida há trinta anos, assim descrita em **Continuar** (capítulo 2, p. 59): *as negociações para a descolonização deram ao movimento uma dimensão internacional, para a qual os seus mentores não estavam preparados nem pela experiência, nem pelas suas opiniões ideológicas, nem pelas bases culturais concretas em que elas deveriam assentar: a eventual generosidade dos seus propósitos não tinha qualquer teorização autónoma, menos ainda acautelada pela experiência. Tinha, quando muito, uma convicção da urgência militar das decisões, o que, para começar, poderia ser vantajoso se tivesse uma disponibilidade diplomática que considerasse essa realidade. Não teve.*

E o texto continua, não deixando dúvidas quanto à origem da luta dialéctica que o 25 de Abril pretendia resolver: (...) *O facto resultou decerto da mentalidade especulativa que se tinha implantado numa grande parte da classe média portuguesa. Quer se goste, quer se não goste, há na crise uma responsabilidade colectiva que não pertence nem só aos militares, nem só aos políticos. Pertence ao País. Quanto melhor a assumirmos, melhor a poderemos vencer.*

<sup>26</sup> Ver referências em **Continuar**, capítulo 8, pp. 234-235 e nota 31 in fine. Posteriormente aos trabalhos citados nesta nota, ver ainda as contribuições em Maria Manuela Távares Ribeiro et al. (organizadores), **Portugal e a construção europeia**, Coimbra, 2003, pp. 217-234 e Sebastián Royo (organizador) **Portugal, Espanha e a Integração Europeia: um balanço**, Lisboa, 2005, pp. 219-248. Através da chamada contabilidade geracional, pode radicar-se a boa governação na cooperação intertemporal entre actores políticos, económicos e sociais, como, por último, em “Vinte e cinco anos económicos” **O Mundo em Português**, edição especial, Outono 2005.

<sup>27</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, p. 234, passagem 2, também citada na nota 17.

Os capitães esqueceram, é certo, que a política é sempre o verdadeiro nervo da guerra, por muito económica e social que ela se lhes apresente (p. 61). Por outras palavras (p. 76): A sociedade tinha mudado. O método revolucionário deixara de servir. O aviso português será percebido em toda a sua profundidade, doze anos depois, na Europa Oriental. Além de dar o exemplo geográfico, o aviso português também tinha precedentes históricos (p. 77): Afinal, tal como o 28 de Maio, o 25 de Abril também foi um movimento militar. A experiência política vinha de antes e afirmou-se depois. A arma militar é um instrumento, não é a essência do político<sup>28</sup>.

Nem por isso foi menos notável a vitória sobre condições revolucionárias de aparência leninista que não haviam acontecido na Europa depois da Revolução Russa de 1917. Estas condições incluíam uma patente agressividade pública. Algo parecido com o que se tinha verificado na Revolução do 5 de Outubro de 1910 (p. 60). Para não ir mais longe, as nacionalizações decididas e postas em prática, foram feitas como se o mundo tivesse parado em 1918 (p. 73).

Mau grado este primarismo, os detentores do poder político e militar, ao fazerem a sua efectiva aprendizagem revolucionária, perceberam rapidamente que o modelo da “democracia popular” não só lhes faria perder os Açores e a Madeira, como só se poderia implantar, na Península, com inaudita e impossível violência. Sem excluir a intervenção estrangeira (p. 62).

Começaram por ter um ponto comum os partidários do regime anterior e a atitude dos que, aceitando o teor democrático e ocidental desencadeado pelo golpe de estado do 25 de Abril, seguiam a tática de isolar a ala radical e revolucionária dos defensores das “democracias populares” (p. 71): concediam aos “retornados” oriundos do Ultramar um acolhimento caloroso. Tal contribuiu – é certo – para evitar o extremo da violência e da intervenção estrangeira. Contudo (p.61), a consequência mais alarmante foi a perda de recursos militares de negociação por parte da diplomacia portuguesa não para recusar independências, mas para garantir os legítimos interesses nacionais em jogo, como o tinham feito a Bélgica, a Holanda, a França e a Grã-Bretanha e que era, afinal, a tradição portuguesa.

A violação da diferencialidade tradicional teve causas e consequências domésticas e internacionais (p. 68): As situações por que passou o País, não foram só circunstâncias. Constituíram um processo prolongado que conduziu afinal à realização efectiva da democracia portuguesa, apesar das dificuldades que enfrentou. E se a coerência do nosso País sofreu, durante algum tempo, uma quebra, a recuperação deve-se à confiança nacional nas suas fidelidades tradicionais. Apesar das pressões, para que sucedesse o contrário, Portugal não só permaneceu integrado na NATO, como não perdeu de vista a sua preocupação de entrada no Mercado Comum. Embora todo este período envolva pouco mais de 2% do

---

<sup>28</sup> Tem a mesma diferencialidade a interpretação do liberalismo oitocentista nas notas 15 e 22 acima.

tempo português, o que nele ocorreu podia ter tido consequências de extrema gravidade para a sua independência, caso se não tivesse verificado uma tão firme resistência nacional.

Graças a essa resistência, superou-se a ameaça da “democracia popular”, o que permitiu assegurar o desenvolvimento económico, no contexto europeu. Ao ponto deste se ter tornado a prioridade fundamental, garante da independência política (p. 63). Esta conclusão resulta da concorrência internacional e do seu efeito no apuramento das políticas, posto que este último nunca se possa considerar suficiente: Os conjuntos de governança, actuando dentro de uma – acaso insuficiente – inofismável legalidade democrática, têm-se conservado dentro do seu sentido europeu responsável e dentro da consciência da projecção internacional das suas decisões, tanto na Europa como em África e no Atlântico. Os sucessivos governos acabaram por estabelecer uma sequência de realizações que demonstram uma real aptidão ao desenvolvimento em profundidade.

Como deriva mais uma vez da globalização, a razão desta prioridade fundamental não é só portuguesa: As zonas europeias marginais – atlânticas, mediterrânicas ou continentais têm de saber vencer – isto é, impor – que as tentações hegemónicas, no corpo da Europa continental, desapareçam dentro da unidade comunitária das Nações-Estados. Só o poderão conseguir, integrando-se num projecto comum, com um padrão de desenvolvimento, não só próprio como global que, sem enfraquecer, sustente a diferencialidade política, intrínseca à Europa e fortaleça esta última<sup>29</sup>.

**Continuar** (capítulo 2, p. 90) descreve ainda os governos de maioria absoluta, demonstrando a sua compatibilidade com a experiência nacional: O novo governo tomou posse em 17 de Agosto de 1987. No seu discurso inaugural, o Primeiro-Ministro Cavaco Silva frisou que o ponto essencial da sua acção, seria o desenvolvimento, a “nossa grande luta”. Era o que se dizia, desde o primeiro governo constitucional. Mas, agora, já na “Europa”, iriam pedir contas ao governo, no que se refere aos fundos de investimento e sobre essa tarefa decisiva de apontar o rumo e traçar o enquadramento. Se o apelo ao desenvolvimento fazia parte da retórica democrática, foi a primeira vez, depois do 25 de Abril, que a história de Portugal como nação era expressamente assumida em toda a sua responsabilidade (p. 91): Apelava-se para o “sentido nacional que afirmámos noutras horas determinantes da nossa história”. Declarava-se ainda Cavaco Silva “contra o confronto social como instrumento da acção política”. Estava-se numa outra atmosfera social e política. Quanto tempo duraria?

É aqui aparente a consciência da importância da segunda revisão constitucional, em 1989 (p. 94). Dela se tem dito ser meramente complementar da primeira, o que, na verdade, não é exacto. Não é de carácter complementar o ter “enterrado” constitucionalmente o dogma da

---

<sup>29</sup> Este uso da diferencialidade para outras zonas europeias marginais mostra bem a dimensão comparativa referida acima no texto. Ver ainda nota 9.

“irreversibilidade das nacionalizações”, objectivo fundamental do PSD. Pelo contrário, a revisão constitucional de 1989, foi, afinal, a que mais ligada esteve aos acontecimentos internacionais <sup>30</sup>.

**Continuar** (capítulo 2, p. 99) conclui retirando duas conclusões contraditórias das eleições de Junho de 1994 para o Parlamento Europeu: 1. a confiança de que a Europa existe; 2. a colaboração entre os europeus nessa mesma Europa não é evidente.

Para superar essa contradição, há que negociar convergências evitando meios de coacção para as “discordâncias indesejáveis” que podem ser o fim da Europa (p. 100). Isto por causa de um ponto essencial que nos obriga a pôr a questão de fora para dentro da Europa: será a sua presença no Mundo um fenómeno de realização comum? Comportar-se-ão todos os europeus da mesma maneira? Que é ser europeu fora da Europa? Ora, não há dúvida que os europeus se não comportam do mesmo modo, em todo mundo!

Ser europeu fora da Europa não dá unidade ao europeu. Este sempre exportou diferença, como se vê na América do Norte, Canadá, Antilhas e Singapura, Angola, Brasil, Congo, África do Sul, Moçambique, Indonésia, Austrália! O modo como os Portugueses se fizeram Brasileiros não é igual ao modo como os Espanhóis se tornaram Chilenos ou Cubanos, ou os Ingleses, Norte-Americanos. Sem embargo, como já dissera em 1978: Portugueses, somos ecuménicos porque europeus, somos europeus porque ecuménicos <sup>31</sup>.

**Continuar** continua **Diplomática** até concluir em termos que amplificam as lições retiradas do período anterior ao liberalismo: Entretanto, quando o português deixou África havia aí uma guerra implacável. Ao fim de vinte anos da saída dos portugueses desses territórios continua a haver guerra. Formulemos o voto ardente para que, no final deste século, se restabeleça de novo a paz nesses Estados que o português ajudou a criar. Formulemos ainda o voto de que os Portugueses prossigam a sua marcha, na independência que criaram, defenderam e pela qual tantas vezes souberam morrer.

Neste final de ano, reina a paz nos Estados que o português ajudou a criar mas a permanente ameaça do preconceito, que, no caso de países pequenos, é a tentação da uniformidade, leva à luta dialéctica entre o povo e as elites. Recordando que o amor ao próximo é noção mais ampla do que o conceito de civilização, a debilidade económica dos últimos anos dificulta a procura de equilíbrio entre a política nacional e o amor ao próximo e ameaça o papel da lusofonia na diferencialidade portuguesa.

<sup>30</sup> A recuperação do atraso industrial vem referida acima com base em **Portugal: um destino histórico**. Ver nota 14.

<sup>31</sup> Ver **Continuar**, capítulo 8, p. 233, passagem 1 também citada na nota 9. Com o parágrafo anterior termina **Continuar**, capítulo 2, p. 100, secção significativamente intitulada *Alguma conclusão?* Citei os dois parágrafos no fim da declaração de apoio transcrita em [http://www.cavacosilva.pt/?id\\_categoria=17&id\\_item=68](http://www.cavacosilva.pt/?id_categoria=17&id_item=68), a qual começa por afirmar “Portugal precisa de redescobrir-se”.

Os valores da integridade e da pedagogia melhoram a selecção da memória, verdadeira responsabilidade social que a leitura deste 1.º volume ajuda a saber continuar. Com o segundo e último volume, relativo aos séculos XIX e XX, saberemos melhor por onde vai a diferencialidade portuguesa.

Para já fica a convicção de que assenta na Europa e na lusofonia, exigindo, como há duzentos anos, cooperação intertemporal entre o conjunto de pessoas responsáveis que são a Nação portuguesa. **NE**

São Francisco, Natal de 2005

## As Fronteiras da União Europeia

**Introdução.** DO RITMO DOS pequenos passos, concretos e sólidos, preconizado pelos Pais Fundadores, a União Europeia evoluiu, sobretudo a partir da década de noventa, para saltos mais voluntaristas. Enveredou por um processo quase contínuo de reformas institucionais, em simultâneo com dois alargamentos, o último dos quais o maior de sempre e reflexo do novo quadro internacional criado pela queda do Muro de Berlim e pela fragmentação da União Soviética. A sinergia entre o aprofundamento e o alargamento da União, que decorriam em paralelo, reforçando-se mutuamente, iria culminar na aprovação do Tratado Constitucional, que instituiria um quadro estável permitindo à União desenvolver as suas políticas, cimentar os seus valores e afirmar a sua posição no mundo.

Contudo, a forma como a União geriu estes processos foi progressivamente encarada pela opinião pública, sobretudo dos “antigos” Estados-membros, com algum desconforto. Desenvolveu-se um sentimento de desarticulação do projecto europeu – com a sensação de se ter ido *too far, too fast* –, a que não terão sido alheias as ansiedades económicas do momento. A conjuntura actual, marcada por dificuldades financeiras e orçamentais, contribuiu para este mal-estar, cuja manifestação mais evidente foram os resultados dos referendos na França e na Holanda sobre o Tratado Constitucional. Em consequência, estabeleceu-se, no Conselho Europeu de Junho, um período de reflexão, de âmbito alargado, destinado a procurar respostas às inquietações e preocupações expressas pelos cidadãos.

O alargamento em curso não foi, contudo, travado. De facto, a União não podia, sob pena de frustrar as expectativas criadas, tanto por si própria como pelos Estados que aspiram à adesão, interromper o processo sem perder a sua credibilidade como actor global. A política de alargamento constitui um dos êxitos que a União pode exhibir e projectar para o exterior. Importa assim aproveitar este compasso de espera para reflectir sobre as diferentes dinâmicas do alargamento em curso, colocando-o numa ampla perspectiva histórica, e equacionar de forma prática e realista se a União não terá já atingido, pelo menos numa perspectiva de médio prazo, aquilo a que se poderia chamar as suas “fronteiras naturais”.

---

\* Embaixador, Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.



## O alargamento em curso da União Europeia

**Os fundamentos históricos do desígnio europeu.** A integração europeia teve na sua génese a necessidade de criar, na Europa, “uma estrutura que lhe permita viver e crescer em paz, em segurança e em liberdade”, retomando as palavras de W. Churchill no seu célebre discurso proferido a 19 de Setembro de 1946, na cidade helvética de Zurique. O plano de ajuda económica à reconstrução europeia avançado pelo Secretário de Estado George Marshall, em Junho de 1947, para além da recuperação das economias europeias, realçou a convergência de interesses entre os Estados europeus e acabou por criar fortes laços institucionais de cooperação e solidariedade política. A integração europeia nasceu e cresceu no ambiente favorável criado pela *pax americana* que os Estados Unidos instalaram no Ocidente da Europa do pós-guerra.

A coberto da relação transatlântica, constituíram-se as estruturas europeias. Durante todo o período da Guerra Fria, as Comunidades Europeias foram absorvendo gradualmente novos membros sem que de algum modo esse crescimento colocasse tensão acrescida nos respectivos mecanismos de funcionamento. A mera cooperação económica foi evoluindo para objectivos mais ambiciosos, que culminaram na integração política, em Maastricht – desenvolvida depois em Amesterdão – , ao mesmo tempo que se assistia à derrocada dos regimes comunistas de Leste.

**O poder de atracção da União Europeia.** O fim da divisão da Europa em dois blocos, ao consagrar o triunfo da estratégia do Ocidente face às ditaduras comunistas, fez de imediato emergir novos Estados que, libertados do jugo soviético, viram na adesão à União Europeia – e à NATO – o caminho mais rápido para a constituição de sociedades livres, democráticas e prósperas. Era natural que a cesura artificial do pós-guerra desaparecesse com o fim do império soviético.

A resposta da União foi de prudente entusiasmo, num contexto tornado extremamente difícil com o eclodir da guerra na ex-Jugoslávia e o fracasso das suas múltiplas tentativas de mediação. Foi planeado um alargamento de forma progressiva, de acordo com o designado “método da regata”, que instituía uma adesão diferenciada de cada país candidato segundo os méritos de cada um e à medida que fossem considerados aptos. Contudo, o voluntarismo predominante e considerações de cariz eminentemente político terão negligenciado, por vezes, factores relacionados com o real estado de preparação de alguns candidatos. Os anseios de adesão destes Estados, de forte tradição europeia e virados para o

Ocidente, terão, por sua vez, levado a União a subestimar o impacto da entrada de dez novos países, em simultâneo, junto das opiniões públicas, não tendo este fenómeno sido ainda totalmente digerido.

A adesão destes Estados saídos da órbita soviética não suscita de *per se* qualquer dúvida quanto ao inegável destino europeu de qualquer um dos países envolvidos. A integração desses Estados nas estruturas euro-atlânticas instituiu uma ruptura plena e efectiva em relação a um passado recente e um regresso a laços interrompidos pela Guerra Fria. Pela sua posição geográfica e pelas relações históricas e culturais que têm com muitos Estados-membros, a adesão representou o desfecho natural das transformações ocorridas nesses países. Por esta razão, consumado com a entrada da Roménia e da Bulgária, este último alargamento encerra em si mesmo uma legitimação histórico-política que não pode ser ignorada. Ele constitui a manifestação mais visível do sucesso do projecto de integração europeia.

**A região dos Balcãs Ocidentais.** Pela mesma ordem de razões, importa, a seu tempo, conferir uma perspectiva europeia aos Balcãs Ocidentais. A expectativa de adesão poderá constituir um meio de pressão da União e um estímulo ainda maior para que se empreendam as necessárias reformas para a resolução dos problemas endémicos das suas sociedades – como sejam os conflitos entre as comunidades étnicas, a criminalidade organizada e a corrupção. Uma futura adesão representa indubitavelmente o mecanismo politicamente mais eficaz, talvez mesmo o único, para erradicar definitivamente os conflitos que, no passado, assolaram a região. A eliminação das causas de tensões que devastaram a Europa na primeira metade do século XX, através da sobreposição ao interesse nacional imediato, de um interesse comum e estratégico dos Estados-membros, constitui o segredo do êxito do processo de integração europeia. Nessa perspectiva, a integração dos Balcãs Ocidentais recupera o desígnio inicial dos pais fundadores da Europa: a promoção da paz. A democratização e pacificação dessa região será, por sua vez, fundamental para a consolidação da estabilidade da Europa e do mundo.

Deverá existir um elevado grau de exigência na apreciação do cumprimento, por parte dos Estados da região dos Balcãs Ocidentais, dos critérios estabelecidos para a adesão, sem concessões de facilidades, sob pena de pôr em causa os próprios princípios em que a União assenta. Para além disso, a resolução das tensões ainda latentes nessa região, causas de uma instabilidade que não interessa à União “importar”, deverá ser estimulada. A apreciação destas futuras adesões não pode

ficar limitada por normas jurídicas, ou por regras de aplicação quase automática. Importará ter um rigor acrescido na avaliação do real estado de preparação de cada candidato, individualmente considerado. Disso depende também a credibilidade da União Europeia.

**A Turquia.** No passado mês de Outubro foram encetadas as negociações de adesão da Turquia à União Europeia. São diversas as razões subjacentes a esta decisão. Primeiro, considerações de cariz histórico: a Turquia, depois da queda do Império Otomano, optou decididamente pela ocidentalização; adoptou o alfabeto latino, foi aliada do Ocidente no decurso da Guerra Fria e membro crucial da NATO. Em segundo lugar, as vantagens políticas resultantes da adesão de um país islâmico, mas secular – para além da demonstração da compatibilidade do Islão com a democracia – conferirão à União Europeia uma dimensão susceptível de contribuir para eliminar quaisquer resquícios de um indesejável “choque de civilizações”. Em terceiro lugar, esperam-se a prazo benefícios económicos decorrentes da dimensão do mercado turco que, com cerca de 70 milhões de consumidores e um apreciável nível de desenvolvimento, permitirá potenciar o crescimento económico da União. Por fim, no plano geoestratégico, a Turquia terá um papel essencial a desempenhar no reforço do relacionamento da União com a margem sul do Mediterrâneo e abrirá novas perspectivas para as regiões do Médio Oriente, do Mar Negro, do Cáucaso e da Ásia Central.

Importa, contudo, não descurar as dificuldades de ordem política, económica e social deste país candidato: a ainda insuficiente consolidação das práticas democráticas; a pobreza estrutural do país e o custo da sua adesão no orçamento comunitário; o factor demográfico e as tensões migratórias. Os progressos verificados nestas áreas deverão ser cuidadosamente avaliados no decurso das negociações. Por seu turno, à União convirá ponderar a dimensão e o peso da Turquia no que respeita nomeadamente às implicações para o funcionamento regular das suas Instituições.

Não devemos tão-pouco ignorar o contencioso bilateral deste país com Chipre, o qual deve continuar a merecer atenção por parte da União. A declaração turca simultânea à assinatura do Protocolo relativo à adaptação do Acordo de Ancara, ao afirmar que a aplicação deste não representa qualquer forma de reconhecimento da República de Chipre, não constituiu um passo na boa direcção. Esperamos que, no decurso das negociações, a Turquia venha a reconhecer formalmente Chipre e

apresente perspectivas credíveis de retirada das tropas da parte Norte da ilha. Não seria compreensível que um Estado candidato não reconheça um Estado-membro da União e ocupe militarmente, em contradição com o Direito Internacional, parte do território desse mesmo Estado-membro. Neste contexto, o apoio unânime que foi dado ao início das negociações com a Turquia, ao invés de uma posição de fraqueza da União, representa antes um estímulo à resolução do problema, através do incentivo da adesão. Vários são os exemplos passados de adesões que permitiram a ultrapassagem de antigas tensões bilaterais.

É imprescindível, neste caso também, um elevado grau de exigência na atestação regular, por parte da Turquia, do respeito pelos critérios políticos de Copenhaga. Devemos assumir uma postura de rigor e de respeito pelos requisitos estabelecidos para as negociações, resistindo à tentação de anunciar avanços por meras razões de oportunidade. Isso implicará também determinação por parte da Turquia na prossecução das suas reformas políticas, económicas e legislativas. Existe ainda um longo caminho a percorrer, constituindo a abertura das negociações o ponto de partida para um processo cujo resultado não é previamente garantido: a adesão é o objectivo comum das negociações, mas trata-se de um processo aberto que pode ser suspenso.

Naturalmente, tendo em conta todos os critérios de Copenhaga, a Turquia só poderá aderir quando estiver em condições de assumir integralmente as obrigações daí decorrentes. Até lá, deverá assegurar-se que ela fique profundamente ancorada nas estruturas europeias através de um parceria especial tão forte quanto possível. Interessa à Europa garantir que este país se mantenha na senda da democracia, da estabilidade económica e solidamente assente nos valores e princípios europeus.

## Os limites geográficos da União Europeia

Consumados que estejam os alargamentos aos Balcãs Ocidentais e à Turquia, a União abarcará o que se poderá considerar como a sua extensão geográfica natural. Os países que surgiram mais a Leste na Europa, com a óbvia excepção dos Bálticos, integraram a ex-União Soviética e por isso nunca foram historicamente encarados como potenciais membros. Por isso, não podemos, daqui em diante, continuar a alargar a União através de simples automatismos. Impõe-se um regresso ao realismo geopolítico, pois estão em causa preocupações relacionadas com a identidade, a unidade e a própria segurança da Europa.

**A problemática subjacente aos futuros alargamentos.** A questão que se levanta não é tanto a extensão geográfica propriamente dita da União, mas a efectiva possibilidade de, entre mais de trinta Estados-membros, manter o nível de integração e de coesão que justifique e garanta a existência entre todos de uma identidade susceptível de reflectir um denominador comum de valores e que constitui o sustentáculo do projecto europeu. Importa equacionar se, com uma tal extensão, a União não perderia significado e relevância, ficando diluída numa pluralidade de prioridades contraditórias, fragmentada politicamente, correndo o risco de, assim, comprometer a experiência ímpar de cooperação entre Estados soberanos que ela representa. Trata-se de um assunto eminentemente político e que nessa óptica deve ser tratado. É que futuros alargamentos levantariam, para além de problemas relacionados com o funcionamento da própria União, delicadas questões geoestratégicas.

**Os limites funcionais da União.** O poder político europeu expressa-se ainda, fundamentalmente, pela sua capacidade económica. O êxito do processo de integração comunitário residiu em conseguir fazer sobressair e sobrepor ao interesse individual, imediato e egoísta, o interesse comum e objectivo dos Estados-membros na gestão conjunta da interdependência das economias europeias. Mas existem limites reais à eficácia da própria União, à sua capacidade de cumprir os propósitos, os objectivos e as finalidades para que foi criada, como seja a efectivação do mercado interno e da coesão económica e social. Ora, os fundamentos da União, a coerência da sua actuação, a sua consistência económica, devem ser preservados, não podendo nunca vir a ser sacrificados em prol de uma extensão – artificial – das fronteiras europeias, sob pena de uma diluição da própria União.

**As implicações geoestratégicas.** Igualmente se levantam, na apreciação dos limites da União, questões geoestratégicas. Cada nova expansão da Europa acarreta novos territórios, novos vizinhos, mas também novos problemas. A avaliação dos pedidos de adesão até hoje cingiu-se formalmente à sua compatibilidade com as disposições do Tratado, baseada no princípio de que pode ser aceite na União todo e qualquer Estado europeu e democrático. Mas a apreciação de futuros alargamentos a países saídos da antiga União Soviética não se pode limitar ao mero cumprimento de normas jurídicas. Trata-se de uma questão que tem também de ser enquadrada numa nova ordem mundial onde o papel da Rússia não se encontra ainda totalmente

clarificado. Os limites do alargamento da União não devem ignorar o meio internacional em que este decorre, nem a visão estratégica dos interesses do conjunto da União.

**A Rússia.** As posições que a União assuma nesse contexto não podem, tão-pouco, ignorar a realidade russa. O contrário levar-nos-ia por um caminho que dificilmente deixaria de induzir um ambiente de tensão ao menos latente. Não se pode ignorar que a Rússia detém na sua vizinhança interesses legítimos e históricos, pelo que compete à União reconhecer as especificidades próprias dos espaços geográficos particularmente complexos com que a Rússia tem de lidar. Seria um erro para a União atrair tensões com a Rússia ao alimentar expectativas de adesão de países que integraram a ex-URSS. Tal eventualidade só não aconteceria se a própria Rússia aspirasse, ela também, a aderir à União. Ora, a transferência de soberania da esfera nacional para a esfera comunitária que uma hipotética adesão implicaria é inconciliável com a noção de preservação da identidade e de capacidade de influência que a Rússia ambiciona, no mundo e na Europa. A Rússia, tal como outros Estados de idêntica dimensão, não aceitará qualquer limitação da sua soberania, ou regras impostas pelo exterior.

**Os Estados da antiga União Soviética.** Por este prisma, é muito importante desde já não criar perspectivas infundadas de adesão aos Estados saídos da ex-URSS. O risco é tanto maior quanto os objectivos da União Europeia passam pela promoção da democracia, pelo que o apoio concedido quer por políticos quer pelas opiniões públicas europeias aos movimentos de oposição cívica nesses países – o caso da revolução “laranja” na Ucrânia é disso paradigmático – tende a ser entendido localmente como um convite à adesão. A União deveria assumir uma posição clara em relação às aspirações desses potenciais candidatos, evitando alimentar ilusões e conferir-lhes expectativas cuja frustração possa ter um custo político elevado.

**O papel da União na região da ex-União Soviética.** Neste sentido, a definição de uma política de alargamento ao espaço da ex-URSS deve ser equacionada tendo em conta a criação de um relacionamento estável com a Rússia, o que implica que qualquer decisão a ser tomada pela União nesta matéria tenha em devida consideração tanto o peso histórico, como as preocupações da Rússia. A Rússia terá um papel de peso a desempenhar na ordem internacional que se desenha, e constitui um elemento

fundamental para a paz no mundo. Devemos defender uma parceria efectiva e pragmática com a Rússia, determinante aliás para a estabilização definitiva das suas regiões vizinhas.

Naturalmente, a União tem a responsabilidade de ajudar a criar um clima exterior tão favorável quanto possível ao reforço e consolidação da democracia, dos valores éticos e do respeito pelos direitos humanos. Isso aplica-se tanto aos Estados da ex-União Soviética, como à própria Rússia. Forjar com a Rússia um novo quadro de estabilidade a Leste, assente em valores democráticos, tem de constituir uma prioridade da acção externa da União Europeia, por forma a viabilizar a unidade e segurança dos seus protagonistas. De outro modo correr-se-ia o risco de que o processo de integração europeia falhasse o seu principal objectivo: o de assegurar a paz, a estabilidade e a prosperidade da Europa.

**Conclusão.** No passado, o processo de construção europeia ultrapassou obstáculos bem difíceis e foi conseguindo alcançar, sucessivamente, novas fases de integração. No estágio actual de evolução da União Europeia, um dos maiores desafios com que se defronta é o do alargamento. Adquirido que esteja o alargamento em curso, abarcando a região dos Balcãs e a Turquia, importará à União estabilizar e consolidar as sucessivas etapas do seu devir, imprimindo-lhes um ritmo mais próximo do sentir dos cidadãos e fazendo face aos desafios que se lhe colocam, quer a nível interno, quer a nível mundial. O retorno às práticas que asseguraram o êxito do processo de integração constituirá o melhor meio de recuperar o espírito comunitário e conferirá um novo alento ao projecto europeu. **NE**

## Os Institutos Diplomáticos e a Formação de Diplomatas

*Experience is the hardest kind of teacher. It gives you the test first, and the lesson afterward*

Anónimo

1. Vistas num quadro comparativo, as mudanças levadas a cabo no Ministério dos Negócios Estrangeiros português no plano da formação dos diplomatas, sendo de algum peso, são em boa verdade bastante triviais<sup>1</sup>. Cursos com as características genéricas do de Política Externa Nacional, inaugurado em Outubro deste ano de 2005, são tudo menos a excepção. Na larga maioria dos casos, aliás – e sobretudo se nos ativermos aos países que conosco mais comparáveis se mostram – cursos como o nosso redundam em muitíssimo menos do que aquilo que é exigido. Reconfigurações pedagógicas de monta são uma prática corrente nas instituições congéneres de outros países – instituições essas, como iremos ver, por via de regra bem mais antigas e sofisticadas do que o Instituto Diplomático e muitíssimo mais sintonizadas com as exigências concretas do Mundo actual. E por norma a formação de fundo disponibilizada nos equivalentes laterais do Ministério português, bastante parecida com a cá agora existente, vê-se complementada por módulos breves de ensino-aprendizagem com pontos de aplicação diversos e mais específicos, que, naturalmente, respondem às particularidades estruturais e conjunturais das respectivas políticas exteriores<sup>2</sup>. A direcção geral das

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Presidente do Instituto Diplomático.

\*\* Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Membro do Conselho Superior do Instituto Diplomático.

<sup>1</sup> O presente artigo, redigido no essencial durante a primeira metade do mês de Agosto de 2005, beneficiou imenso de várias leituras críticas de muitos que se disponibilizaram a levá-las a cabo. Sofreu com isso acrescentos, cortes, e várias modulações e reponderações avulsas que muito o melhoraram. Por ordem alfabética, não podemos deixar de referir as leituras atentas de Ravi Afonso Pereira, João Amador, José Alberto Azeredo Lopes, Jorge Braga de Macedo, Nuno Brito, Bruno Dias Pinheiro, José Augusto Duarte, Moisés da Silva Fernandes, Mónica Ferro, Margarida Figueiredo, José Manuel Freire Nogueira, Diogo Freitas do Amaral, José Eduardo Garcia Leandro, Bernardo Ivo Cruz, Ana Leal de Faria, Victor Marques dos Santos, Armando M. Marques Guedes, Maria João Militão Ferreira, Adriano Moreira, Mircea Naidin, Francisco Pereira Coutinho, Madalena Requixa, Francisco Ribeiro de Menezes, Heitor Romana, Leonor Rossi, Rolando Stein e António José Telo. A responsabilidade pelo produto final repousa, porém, exclusivamente, sobre os ombros dos dois autores e o texto definitivo apresentado não representa senão a posição pessoal de ambos.

<sup>2</sup> Cursos breves com pontos de aplicação ligados directamente às prioridades actuais da política externa e da diplomacia portuguesas estão em preparação, designadamente em áreas como a Europa Comunitária, a Lusofonia, a Diplomacia Económica, a Segurança e Defesa, a articulação diplomatas-média, a acção cultural externa e a vinculação jurídica internacional. Terão características próprias e públicos-alvo diferentes do Curso geral, e por isso terão alguma autonomia.



mudanças a levar a cabo na frente formativa torna-se, por conseguinte, tão evidente quanto inevitável, caso queiramos estar num plano semelhante aos daqueles outros Estados (e das múltiplas entidades não-estaduais) com quem temos de contracenar nos palcos internacionais.

Olhando em volta, não é preciso grande atenção para verificar que, em termos gerais, a formação ministrada aos diplomatas está a mudar, com rapidez e em profundidade, um pouco por toda a parte. Efectivamente, a mais superficial das justaposições comparativas com exemplos além-fronteiras demonstra-no-lo com facilidade e nitidez. Transformações ao nível dos métodos e conteúdos do que é ensinado têm efectivamente sido uma constante virtualmente universal nos Institutos e Academias que têm a seu cargo tentar garantir a adequação profissional dos diplomatas aos perfis exigidos pelos novos acervos de competências de que têm sido incumbidos. Não é apenas num quadro geográfico alargado que essas mudanças se verificam: em termos diacrónicos aquilo que de imediato se vê posto em realce é a evidência de um constante fluxo de alterações no domínio central da preparação dos funcionários e agentes diplomáticos, desencadeadas em muitos casos em inícios do século XX. O panorama geral, tanto sincrónico como diacrónico mostra-se, no seu todo, bastante claro. Na última centena de anos muitíssimo tem mudado de maneira irreversível no que diz respeito à formação a que os diplomatas se têm visto sujeitos – e tanto tem sobretudo sido o caso nos países “ocidentais” no mais de meio século que passou desde o final da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e da reorganização da ordem internacional que ela engendrou.

Como iremos ver, é fácil pôr em evidência os principais momentos icónicos da progressão das mudanças que têm vindo a reconfigurar, um pouco por toda a parte, os processos de formação diplomática. Para avançar de imediato uma periodização geral, que a par e passo vamos retomar: o Congresso de Viena, em 1815, foi um marco, sem sombra de dúvida. Mas terá sido, porventura, a Conferência de Berlim, de 1884-1885, o acontecimento discreto que soletrou a emergência a prazo de uma linha divisória maior. Com 1919 e a Paz de Versailles, e o fim derradeiro de veleidades passageiras como a de quaisquer Concertos de Nações ou de *ententes cordiales* que viessem definitivamente pacificar o sistema internacional, veio acrescentar-se a camada nova constituída por entidades multilaterais de segurança colectiva, como a Sociedade das Nações. A profissionalização passou a fazer parte de um rol de exigências subordinadas a processos formais de educação e instrução nas áreas sobre as quais se passou a debruçar a nova diplomacia num Mundo profundamente alterado. Tudo tornou a mudar depois de 1945, e sobretudo a partir

de finais de uns anos 50 vividos durante e após a reconstrução de uma Europa devassada por uma 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, cujo papel de charneira não pode ser subestimado. A profissionalização – e os processos de formação, ensino e aprendizagem, a ela associados – não só mantiveram a sua importância, mas intensificaram-na de modo veemente.

Com as vantagens do recuo, não é nada difícil perceber porquê. As repercussões de alterações de escala tectónica, por assim dizer, começaram desde cedo, e de forma inexorável, a fazer-se sentir. Não podia deixar de ser assim. Com as enormes reorganizações de fundo que se seguiram umas às outras na ordem internacional, muito mudou no plano das estruturas das conjunturas que se foram sucedendo. Um pouco por toda a parte, a diplomacia deixou definitivamente de se ater ao estilo, às cortêsias, e ao célebre princípio mais difuso (mas nem por isso menos normativo) de Talleyrand, o *sourtout pas trop de zèle*. Especializou-se. Alguns exemplos paradigmáticos: as dimensões comercial, consular, e jurídica (para só focar três vertentes) adquiriram com rapidez uma importância crucial na prática dos diplomatas. Enquanto as prioridades propriamente políticas (no sentido mais “palaciano” da expressão) diminuíram em número, senão também em peso específico, viram-se exponenciados de forma acelerada os múltiplos processos de negociações multilaterais que as mudanças na ordem internacional do pós-Guerra exigiam.

Às transformações político-económicas ocorridas, depressa se vieram adicionar modificações tecnológicas de monta. As consequências foram cumulativas. A diplomacia passou a ter de assumir novos imperativos, adquiriu novos sentidos e dimensões inesperadas e viu-se impelida, sobretudo depois dos anos 60, a incorporar novas técnicas e a tomar em boa conta o peso das novas tecnologias que têm vindo a emergir. De mãos dadas com as reorientações em resultado impostas, às práticas diplomáticas chegou uma estratégia nova e um novo mecanismo, ambos vocacionados para a constituição dos quadros profissionais que a vida internacional exigia: a chave da profissionalização estava nas formas modernas de ensino e formação.

É certo que a formação tradicional da aprendizagem que tinha como destinatários os membros das elites que ingressavam nos Ministérios e que operava “por osmose” – se assim podemos caracterizar as modalidades até então tradicionais de preparação dos diplomatas e a sua base de recrutamento – não se viu de maneira nenhuma abandonada, tal como o não foi a formação profissionalizante típica de condições laborais em que a previsibilidade das tarefas a tornavam útil e até imprescindível. Mas o enquadramento mudou e ambos os formatos acabaram por ser

secundarizados em relação a processos “académicos” muitíssimo mais sintonizados com as realidades cambiantes e complexas com que cada vez mais deparavam os funcionários diplomáticos, que urgia saber preparar para lhes fazer face.

Como iremos ver, infelizmente Portugal tem dispensado uma formação aos seus diplomatas que, pelo menos em termos de tempo e de programa, parece menos ambiciosa do que as de muitos dos parceiros com quem temos maior e mais regular contacto político-diplomático, e que com elas têm vindo a assegurar uma cada vez melhor preparação dos seus diplomatas para defrontar os novos tipos de tarefas que se perfilam no horizonte. Temos um caminho relativamente longo a percorrer para alcançar o nível dos países mais avançados neste domínio. Com efeito, a formação disponibilizada em Portugal tem redundado em pouco, os métodos didácticos usados têm-se mostrado insuficientes, a instrução tem sido fornecida de maneira avulsa e muitas vezes desconjuntada, e por via de regra não se tem sabido lograr a qualidade de ensino e aprendizagem requeridos para actuar e contracenar com a eficácia desejável em palcos externos como os contemporâneos. O Instituto Diplomático data apenas de 1994, o que nos coloca atrás de Malta, que criou o seu equivalente lateral – apelidado *The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies* – em 1991. Na esmagadora maioria dos outros Estados europeus, a criação de instituições congéneres foi muitíssimo anterior. E o Instituto português, vítima do lastro resultante de um *design* inicial minimalista, nunca se soube, verdadeiramente, constituir como uma real “escola diplomática”, ao contrário daquelas que, desde há decénios, existem um pouco por todos os continentes. Nessa, como em tantas outras frentes, ficámos para trás, com todas as consequências que isso sempre acarreta.

Talvez o mais surpreendente seja o facto de que tal carência comparativa, longe de ser olhada com a tristeza ou com a indignação com que se resolve um problema, tenha sido encarada de vários quadrantes – e em larga escala continua a sê-lo – com uma bonomia tranquila. E isto quando não é vista como constituindo, até, uma espécie de curiosa mais-valia: a primeira impressão, espontânea, parece ser a de que há muito quem considere que é bom que assim seja. Associa-se a tanto o facto de o poder político não ter sabido, podido, ou querido, impor um modelo mais ambicioso e modernizado. À superfície parece reinar, no nosso País, a crença de que a boa diplomacia é uma forma de arte, numa figura associada à noção de que haveria um esplendor intrínseco semelhante aos dos clássicos *Corps Diplomatiques* aristocráticos, imagem essa articulada com a convicção de que à acção diplomática bastaria, para ser eficaz, ter laivos de uma actividade glamorosa, ou pelo menos ser

fortemente marcada pelo estilo, pelo charme, pela distinção e pela astúcia. As expressões-chave em que tal imagem é por via de regra veiculada são as do “perfil diplomático”, do “nível”, da “apresentação” e da “habilidade”.

Uma representação imagética idealizada como essa, por muito simpática que ela nos possa ser, não sobrevive a um escrutínio atento. E não lhe sobrevive por inadequação estrutural: trata-se de uma ideia de formatação menos moderna, associada a um Mundo marcadamente hierárquico e eurocêntrico que já pouco existe, em que a diplomacia era praticada como uma função artesanal dos grupos sociais dominantes, resultado de uma espécie de intuição muitas vezes concebida como quase hereditária, ou subproduto de uma sabedoria que decorria de processos de aprendizagem ligados – assim era pelo menos imaginado o processo – à partilha íntima de experiências, levada a cabo entre jovens aprendizes e mestres, estes últimos menos ignorantes porque mais embrenhados na prática da vida concreta das Chancelarias. O elo ensino-aprendizagem era, por outras palavras, pensado como sendo, num sentido forte, *iniciático*.

As implicações que decorrem de tal auto-representação, não são despiciendas no plano pedagógico. É fácil enunciar algumas das consequências que, a este nível, delas fluem. Mais do que qualquer instrução formal, aquilo que em Portugal se tem procurado garantir com as estratégias de formação adoptadas tem sido tão-só um maior envolvimento efectivo dos diplomatas na actividade profissional *stricto sensu* que, no quadro da orgânica do Estado, lhes cabe. A aprendizagem tem assumido, no essencial, o formato de uma iniciação mimética.

As consequências genéricas do tipo de postura menos atenta não têm sido as melhores, no quadro de um cada vez mais amplo conjunto de Estados, muitos dos quais têm vindo a conseguir uma maior implantação regional e global precisamente pela via inversa: a de uma muito mais intensa preparação técnica e especializada dos seus funcionários diplomáticos, num Mundo em mudança que impõe velocidade e precisão nas readequações constantes que exige. As mais óbvias analogias abundam: seria, por exemplo, impensável que, em lugar de treino integrado e diferenciado, os engenheiros, médicos, ou juristas modernos fossem tão-somente instruídos na base de um sistema baseado na transmissão pessoal de experiências e práticas dos seus mestres<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pense-se, nomeadamente, no caso das Forças Armadas portuguesas, cujos processos de formação incluem, desde há já algumas décadas, uma sólida e muito prolongada preparação académico-científica, para além de um imprescindível aspecto “prático”. O hoje já “clássico” Instituto de Altos Estudos Militares, do Exército, integra desde há uma trintena de anos um Curso de Estado-Maior (para oficiais com a

Como iremos verificar, as razões de ser para as reacções à mudança radicam em diversos planos causais, e não são nem novas nem atípicas. Para além das hesitações associadas ao empenhamento num conjunto de imagens cada vez menos actualizadas sobre aquilo em que consiste a função dos diplomatas têm-se vindo a acrescentar, por um lado, as resistências corporativas de um corpo bastante fechado sobre si próprio (e por isso algo renitente em aceitar quaisquer inputs que considere externos) e, por outro lado, o conservadorismo defensivo e proteccionista que resulta das tensões (patentes um pouco por tudo o Mundo) existentes entre as exigências burocrático-administrativas dos “serviços”, que pressionam no sentido de manter os diplomatas “em funções”, e as necessidades prementes de delas os libertar, por forma a que possam adquirir os tipos de *know-how* imprescindíveis para melhor as organizar e preencher<sup>4</sup>.

O argumento central apresentado no presente trabalho é simples. E é o de que, visto a uma luz comparativa apropriada, não tem nada de surpreendente o anúncio da entrada em funcionamento, em meados de Outubro de 2005, de um primeiro curso em simultâneo formal e com verdadeira substância (o Curso de Política Externa Nacional) virado para o estudo aprofundado da política externa portuguesa, constituído no interior de um serviço central do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de algum modo conduzido por académicos, e sobretudo vocacionado para uma melhor “formação profissional” inicial de jovens que acabaram de ingressar

---

patente de Major, e que condiciona a sua passagem a Coronel) e um outro curso, este de Comando e Direcção, vocacionado para a selecção de Oficiais-Generais. Uma enorme percentagem do aí ensinado era-o por académicos “civis”. Tanto a Marinha como a Força Aérea apresentaram até Outubro passado, instituições e cursos equivalentes. O argumento de que tal só terá sido possível dada a existência de mão-de-obra militar suficiente para prolongadas (um ano lectivo em *full-time* ou mais) “dispensas de serviço” não colhe: a criação de uma Universidade militar, intitulada Instituto de Estudos Superiores Militares, coincidiu, praticamente, com o fim da conscrição em Portugal, no corrente ano de 2005. O argumento inverso parece mais convincente: ou seja, quanto menos mão-de-obra passou a haver mais foi considerado imprescindível uma formação moderna, ainda que tal pudesse significar um compasso de espera na utilização, pela hierarquia, da força de trabalho disponível.

<sup>4</sup> De realçar que tal não é o caso apenas em Portugal. Importa sublinhar a generalidade da sua ocorrência: parece ser habitual a dificuldade em gerir em simultâneo as necessidades urgentes dos departamentos dos Ministérios relativamente aos seus funcionários e as competências formativas que estes têm de adquirir. Assim, como bem notou o diplomata e estudioso italiano D. Polloni, num trabalho que iremos citar por diversas vezes, que o soube formular em termos sociológico-organizacionais aplicados, “one constant in many countries is the conflict between training requirements and the operative pressures of the Department, which creates bad feeling and misunderstandings between the training body and the other Ministry departments and causes viscosity in the management of young diplomats who are the preferred recipients of the training” (p. 39). Como veremos, um pouco por toda a parte a realidade tem-se imposto e a formação tem vindo a intensificar-se.

na carreira diplomática; preocupante é, isso sim, a sua emergência tão tardia. Num enquadramento mais amplo, como iremos com facilidade verificar, torna-se facilmente compreensível o programa, em gestação, de novos passos esboçados no sentido de se conseguir uma melhor formação complementar dos nossos diplomatas. Tal como se compreende sem dificuldades a intenção, anunciada, de indexar em parte na formação obtida a progressão destes na respectiva carreira profissional.

No curto estudo preliminar que ora apresentamos, tentamos aprofundar um pouco mais este último ponto, formulando, no fundo, um conjunto de sugestões quanto às condições gerais da dinâmica de processos deste género. Ou seja, gizamos uma interpretação relativa aos esboços de desencadeamento de novos processos de formação em Portugal, contra o pano de fundo de uma espécie de “teoria geral” implícita quanto à sua emergência. Fazêmo-lo por intermédio de justaposições comparativas rápidas e não demasiado pormenorizadas, ainda que levadas a cabo de maneira bastante sistemática.

Na primeira secção que se segue, o ponto 2. deste artigo, esboçamos assim uma comparação no essencial histórico-genealógica dos processos de formação e recrutamento em vários Estados. A nossa finalidade principal não inclui quaisquer pretensões historicistas: é antes a de traçar linhas de força nas convergências, e nas divergências, das progressões ocorridas. Numa segunda e mais longa secção, o nosso ponto 3., debruçamo-nos sobre comparações selectivas de diversos casos actuais. A finalidade, aí, é a de pôr em realce tónicas dominantes, nos termos genéricos das tendências que apurámos como sendo mais relevantes nessas progressões; há que advertir que o intuito é mais o de mostrar linhas de força e tendências gerais do que o de equacionar macro-comparações precisas, de pouca utilidade para os nossos objectivos centrais no presente estudo. Numa quarta parte, focamos a nossa atenção, em exclusivo, sobre as grandes linhas-mestras de progressão do caso português. Numa última parcela do presente estudo introdutório, a quinta, ensaiamos um balanço geral e uma retoma em contexto daquilo que antes apurámos, com o intuito de melhor localizar, nesse enquadramento, o exemplo de Portugal.

Como se tornará por demais óbvio, a discussão aqui apresentada preenche duas funções: para além de oferecer uma fundamentação – em simultâneo histórica, comparativa, e funcional – para algumas das decisões avisadas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, pretende oferecer o primeiro esboço de um enquadramento teórico que visa dar uma maior inteligibilidade às mudanças de fundo visíveis um pouco em toda a parte nos palcos diplomático-institucionais contemporâneos.

2. Sem querer entrar em minudências excessivas para a economia do presente texto, vale decerto a pena começar por ilustrar estes processos com alguns exemplos de eleição. O nosso objectivo não é aqui, como se tornará evidente, propor uma qualquer narrativa histórica de processos complexos e pouco conhecidos; é antes, como se disse, o de lhes delinear algumas das suas principais linhas “genealógicas” e “arquitectónicas” de força: o de lhes traçar traves-mestras e juntas de charneira. Esta secção serve de introdução genérica; retomaremos todos estes pontos na parte final deste trabalho, com uma muito maior densidade analítica e factual que – assim esperamos – os exemplos que vamos arrolando tornam possível.

Comecemos pelos primórdios da instrução formal. Desde o século XVII – e do reconhecimento pleno, em Westphalia, da importância da diplomacia como instrumento da política externa dos Estados – que os sucessivos tratados celebrados – em que avultam os de La Houssaye e Moetjens – sublinharam a necessidade de reunir o nascimento, o estudo e a experiência como as qualidades essenciais do diplomata<sup>5</sup>. O *pedigree*, a aprendizagem e o traquejo constituíam assim os ingredientes de uma fórmula consagrada.

Foi uma receita genérica que, *mutatis mutandis*, resistiu ao tempo: não obstante o fim do Antigo Regime ter modificado a forma como se entendia o primeiro dos requisitos, o segundo e o terceiro têm permanecido inextricavelmente ligados um ao outro na mente de quem pretenda abraçar e progredir na carreira, e nas daqueles que sobre isso se debruçam. Com muita clareza, os critérios de selecção e treino têm sempre posto em realce questões de longa duração no perfil dos agentes diplomáticos, designadamente aquelas ligadas à adequação destes às funções a desempenhar. As variações – e estas têm sido várias – verificam-se a respeito do conteúdo a atribuir a tais requisitos. Não têm sido homogêneas. O nascimento era de início tido como um dado indiscutível, mas pouco depois tornou-se questão a apurar, quando a ascendência se viu substituída pela apetência e qualidade

---

<sup>5</sup> No que diz respeito não só ao caso português mas europeu, ver por todos, a este propósito, o trabalho de Ana Maria Homem Leal de Faria (2003/2004), *O Tempo dos Diplomatas. Estudo sobre o processo de formação da diplomacia moderna e o seu contributo na tomada de decisão política*, Centro de História, Universidade de Lisboa: 45-56 (policopiado). Ver também Isabel Cluny, em D. Luís da Cunha e a ideia de diplomacia em Portugal, Lisboa, Livros Horizonte, 1999, p. 34, que cita e discute (de um ângulo, ou pelo menos com um objectivo, que não é o nosso) um conjunto de tratados dos finais de seiscentos e da primeira metade de setecentos relativos ao tema. Sobre o mesmo assunto, ver também Claire Gantet, na sua *Nouvelle histoire des relations internationales 2: Guerre, paix et construction des États 1618-1714*, Paris, Editions du Seuil, 2003, pp. 45-60.

intrínsecas. O estudo e a experiência, contudo, tinham contornos apriorísticos muito mais indefinidos: têm por isso estado sujeitos a muitíssimo maiores flutuações conjunturais, no que toca a métodos como no que respeita a conteúdos.

Trazer à superfície as traves-mestras das progressões ocorridas é revelador. As primeiras academias de preparação de diplomatas surgiram em França, pela mão de Torcy, em 1712, e na Áustria, em 1754, com a *Orientalische Akademie* da Imperatriz Maria Teresa. As semelhanças entre elas eram marcadas. Mas as diferenças também. Tratava-se de academias de vocação formativa, inteiramente voltadas para a aquisição do conjunto de pré-requisitos muito concretos que, considerava-se, deveriam ajudar a servir a *raison d'état*: a emulação de modelos anteriores bem testados pela experiência e atributos numa e noutra tidos como essenciais, como, por exemplo, “desembaraço, sagacidade e sobretudo muita dissimulação”, tal como assinalou, à época, Cunha Brochado<sup>6</sup>.

Estudava-se, é verdade, documentação antiga, que denotava a experiência prática de antecessores ilustres tidos como particularmente eficazes na persecução dos interesses das casas reinantes; bem como se tentava garantir que os discentes obtivessem um mínimo de mestria no uso das línguas, no conhecimento dos ordenamentos jurídicos, e algum traquejo nas práticas comerciais. E aprendia-se, em interação com homens experimentados, a assumir as posturas e atitudes exigidas para um bom funcionamento nas artes da diplomacia de astúcia e salão que caracterizavam as interações entre as comunidades políticas que constituíam o mundo social da época. Em ambos os casos era, aliás, a fluência no manejo da etiqueta da Corte o que mais pesava na definição das qualidades esperadas de um aluno exemplar. Apostado, no essencial em tentar assegurar uma imagem de credibilidade e integridade aos praticantes da arte diplomática, o sistema educacional ministrado em França e na Áustria visava, acima de tudo, apetrechá-los com a desenvoltura social, o desembaraço cultural, diríamos hoje, aceites, um pouco por toda a Europa, como “moeda forte” de legitimação nesses âmbitos.

Nos dois casos, esse tanto era confrontado em duas frentes: por um lado, indo buscar candidatos quase exclusivamente aos meios sociais aristocráticos, os nichos em que eram definidas as regras comportamentais a que era simbolicamente atribuída essa legitimidade, e que os constantes intercâmbios e as alianças

---

<sup>6</sup> I. Cluny, *op. cit.*, p. 36.



matrimoniais das casas nobres vinham desde há muito espalhando pelo continente; e, por outro lado, pondo a tónica da formação oferecida e adquirida na reprodução mimética desse universo simbólico hegemónico. Ou seja, tanto para austríacos como para franceses, o recrutamento e a formação estavam em grande parte centrados na reduplicação, com um mínimo de eventuais ajustes correctivos, do que eram tidos como constituindo os perfis ajustados a uma eficácia (real ou imaginada), uma procedência de que fora feita prova no quadro de relacionamentos estandardizados; os quais, por sua vez, provinham de um passado tão imutável como exemplar. Um passado que, por isso mesmo, os alunos das duas academias eram de forma sistemática ensinados a cultivar com a devida reverência.

Uma maior resolução de pormenores mostra, contudo, que havia diferenças de monta entre um caso e outro. Diferenças que faziam toda a diferença. Vale a pena descrever, ainda que o façamos aqui apenas de maneira bastante superficial, aquilo a que se dedicava cada uma das duas instituições a que fizemos alusão. Repetindo muito do que antes abordámos, e sem pretender ser mais do que indicativo: em 1712, o então *Sécretaire d'État* francês, o Marquês de Torcy, fundou em Paris uma *Académie Politique*, com a intenção de melhor preparar os funcionários diplomáticos que entendia serem necessários à França nos palcos do que se tornava claramente num panorama internacional cada vez mais complexo e exigente. O curso de formação então gizado e encetado estava ligado à fundação do arquivo histórico-diplomático do Reino. A finalidade era a de permitir o estudo da cada vez mais volumosa e rica correspondência diplomática, para ir desse modo procurar inspiração em grandes nomes de uma prática diplomática que se ia consolidando.

Para o efeito, os jovens fidalgos estudantes da Academia de Torcy começavam por recolher e catalogar os papéis dos Ministros de sucesso no passado, documentos esses que estudavam com cuidado e em pormenor; de par com isso, recebiam treino em línguas estrangeiras. No quadro de um método que hoje apelidaríamos de “analógico”, absorviam os ensinamentos possíveis da História. Com base em tal modelo de aprendizagem estariam habilitados, pelo menos assim se pensava, a preparar memorandos detalhados que se iriam mostrar úteis para a política externa francesa do futuro. O modelo pedagógico tinha dimensões escolares marcadas, executadas em equipa: o que rentabilizava e potenciava o ensino e, em simultâneo, ajudava certamente a constituição do que hoje em dia chamaríamos “comunidades epistémicas”. E continha uma dimensão didáctica mais “científica”, por assim dizer: em paralelo com o estudo individual, realizavam-se na Academia seminários

regulares, encontros de estudo e trabalho nos quais os memorandos eram virados, revirados e avaliados<sup>7</sup>, pelo colectivo de discentes escolhidos, sob a orientação tutelar de um ou mais docentes com experiência nas lides em causa.

Não foi, em boa verdade, muito diferente aquilo que, no quadro do Império Austro-Húngaro, Maria Teresa instaurou meio século mais tarde. A solução encontrada em Viena era semelhante nos métodos e conteúdos; as tónicas, no entanto, eram outras e a sistematicidade e impersonalidade dos métodos de ensino e aprendizagem era bastante maior. Os tempos não eram os mesmos e o tipo de Estado em causa também não. Em termos do respectivo impacto internacional, o modelo austríaco ir-se-ia, em todo o caso, revelar bem mais duradouro e muitíssimo mais influente do que o francês. Com efeito, a sua actividade desde que foi fundada no ano de 1753, não tem tido interrupção, à excepção do período entre a 2.ª Guerra Mundial e 1964; dela emergiu – no tempo do imperador Francisco José – a *Konsularakademie*.

O propósito inicial da criação *Orientalische Akademie* austríaca da Imperatriz Maria Teresa (mais tarde rebaptizada de *Diplomatische Akademie*) era a preparação de jovens diplomatas e cônsules imperiais para a área do Próximo Oriente, e mais especificamente tendo em vista o relacionamento formal com um Império Otomano com o qual a Áustria mantinha, para além de uma longa linha de fronteira, relações próximas e tensões muitas vezes prolongadas. Tratava-se de uma iniciativa inédita, esta de providenciar treino sistemático, de nível académico, para que a Casa Imperial melhor pudesse conduzir as suas relações com o mundo não-europeu, ou pelo menos com uma parte importante dele. Inaugurava-se, assim, um estilo de ensino-aprendizagem que iria fazer história.

O modelo-guia da formatação que o subtendia era “moderno” e emulava, em muito, o das Universidades da época. Para além do ensino de línguas orientais (do turco ao Árabe e ao Persa) viam-se nela ministradas aulas e seminários *ex-cathedra* sobre as culturas dos vários povos das extensas regiões então sob controlo da Grande Porta dos Otomanos. O que é certo é que a Academia Diplomática austro-húngara, para além da importância de que se revestiu na delineação da diplomacia dos Habsburgos como um todo, se tornou um elemento com algum relevo na vida e na formação genérica do Império, concitando o interesse cosmopolita e douto de vários outros sectores da sociedade vienense. Assim, para além dos diplomatas,

---

<sup>7</sup> M.S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1519*, London: Longman, 1993, pp. 92-93.

muitos foram os homens de Estado austríacos e húngaros que a frequentaram, com o intuito de aprofundar a sua própria formação, tendo inclusivamente alguns deles alcançado o apetecível lugar de Chanceler<sup>8</sup>. Muito longe se estava, de um certo ponto de vista, da *Académie* histórica e iniciática de Torcy.

Mas por trás de variações de pormenor, linhas constantes de força mantinham alguma semelhança de família entre os formatos seguidos; facto que se viu reproduzido nas instituições análogas que pouco a pouco o século de oitocentos se encarregou de ir fazendo despontar em vários pontos da Europa. Uma tendência, o tempo encarregar-se-ia de o demonstrar, de média-longa duração.

De facto, as variações foram, no essencial, variações sobre um tema único. Com efeito, apesar de muitíssimas mudanças que tiveram lugar à superfície, na Europa do século XIX não mudaram de maneira muito significativa as concepções de fundo vigentes quanto ao recrutamento e à formação de diplomatas. Sem embargo de alterações tectónicas como a Revolução Francesa, da acessão das Américas a independências generalizadas, e de uma Revolução Industrial galopante, ao nível macro a ordem sócio-política, a interna tal como a internacional, foi-se mantendo *tant bien que mal*. A natureza hereditário-familiar da sucessão corporativa em postos<sup>9</sup> e o poderio económico mantiveram-se durante todo este período como factores determinantes; as raras excepções não fizeram senão confirmar uma norma aplicável a toda a Europa e às parcelas das Américas que começavam a entrar no jogo diplomático. A mecânica funcional implícita visada por este modelo é fácil de generalizar: o prestígio do diplomata dependia muito, em primeiro lugar, da rede de contactos e relações que a sua origem social permitia e potenciava; secundariamente, era tributário do seu talento e habilidade; mas era muito também função, quase sempre, da sua fortuna pessoal.

Se é certo que as alterações que se iam insinuando foram pouco mais do que superficiais, não deixa também de ser verdade que elas eram tudo menos neutras. As mudanças de pormenor apontavam todas na mesma direcção, a de um imprescindível e progressivo movimento no sentido de um ajustamento geral a uma ordenação das coisas que se adequava pouco aos modelos iniciáticos “clássicos”.

---

<sup>8</sup> *Idem*, *ibid.*, p. 91.

<sup>9</sup> Em Portugal, a tradição aristocrática manteve-se fortemente arraigada até ao século XX, sendo notória a influência de verdadeiras dinastias de diplomatas, de que constitui exemplo flagrante o núcleo familiar Palmela – Teixeira de Sampayo.

Para os observadores atentos da época, a mudança, embora tardasse e nunca fosse assumida de maneira directa, espreitava. O relativo imobilismo dos procedimentos e dos hábitos parecia, com efeito, compadecer-se cada vez menos com as transformações que o Mundo foi sofrendo. Aos poucos, mas de forma inexorável, as necessidades e os contrangimentos sistémicos foram-se acumulando, a exigir transformações estruturais de fundo.

É relativamente fácil – em todo o caso a um nível macro – arrolar etapas para a fruição desta tendência implícita. No Congresso de Viena, em 1815, face à impotência da diplomacia tradicional em conter ímpetos imperiais, ficara patente a necessidade de mudar de forma assaz radical o estatuto do diplomata, e em meados do século começaram a ser cada vez maiores as pressões sobre a “velha diplomacia”: tornou-se indispensável organizar rígida e sistematicamente os serviços diplomáticos, para que a eficiência e o mérito comesçassem a ser imediata e devidamente recompensados. A Conferência de Berlim, que durou de 1884 a 1885, apenas veio confirmar inflexões cuja inexorabilidade vinha de trás: as de uma reorganização de processos em termos de uma maior eficácia funcional. Tal não significava a assunção da ideia de que a diplomacia “tradicional”, chame-se-lhe isso, com as suas marcas de arcaísmo, fosse inteiramente ineficaz como forma de relacionamento dos Estados; quanto mais não seja, decerto, porque esta estava, então, tal como estes últimos, muitíssimo dependente da influência das personalidades e dos grupos de elite: e essa mantinha-se largamente incólume. Mas acumulavam-se os marcos que soletravam a urgência de readequações estruturais de monta, mudanças que iriam afectar a formação e o recrutamento dos diplomatas, que no entanto continuavam essenciais num Mundo de súbito mais intrincado e denso, mas nem por isso inteiramente transmutado<sup>10</sup>.

No segundo caso, o da Conferência de Berlim, ainda que o epicentro continuasse a ser na Europa, a famigerada *scramble for Africa* (e Ásia) soletrava novas preocupações e frentes de acção. A natureza colonial dos problemas a que havia

---

<sup>10</sup> Sejam os explícitos quanto a estes dois marcos. O Congresso de Viena, em 1815, alterou de súbito lugares estruturais e papéis assumidos, como o fez – embora porventura de maneira menos nítida – a Conferência de Berlim. No primeiro caso, reatou-se com uma amplitude quantitativa que só tinha paralelo com a já então longínqua Paz de Westphalia de 1648: tal como século e meio antes numerosas entidades aspirantes a um estatuto de soberania encontraram para fazer frente a uma *Respublica Christiana* de uma ineficiência cada vez mais patente, em meados do segundo decénio do século XIX muitos foram os Estados que se congregaram para reorganizar uma Europa profundamente desestruturada pela fulgurante aventura napoleónica. O sistema do Concerto Europeu, com as suas conferências periódicas, e, mais tarde,

doravante que fazer face tinham, por exemplo, uma intensa dimensão comercial, consular, e jurídica, e em resultado estes ângulos depressa adquiriram uma importância crucial na vida, prioridades, e acção dos diplomatas. Para trás ficara, sem que todos disso se apercebessem – ou daí tirassem as devidas consequências – a imagem de charme, graciosidade e *panache*, das figuras dos embaixadores como os mestres metternicheanos (e só muito raramente maquiavélicos) de uma antiga arte marcada pelo estilo, protocolo, pelas minudências simbólicas e elegantes das cortesias palacianas, e pelo desenvolvimento de competências específicas em áreas como a astúcia, a indirectão e a dissimulação. Os saberes aprofundados que muitos diplomatas espontaneamente exibiam tornaram-se mais-valias técnicas que para os actores mais atentos da época não podiam deixar de se tornar evidentes. O espectro da especialização profissional chegara por via dos novos imperativos funcionais que, depois de Viena, Berlim significava alto e bom som.

O impacto da progressiva tomada de consciência, no quadro do sistema internacional de Estados, quanto à inexorabilidade destas tendências, não se fez sentir, obviamente, de maneira homogénea. E as mudanças não foram universalmente sincronizadas. Os primeiros Estados a reagir, reconfigurando os modelos de recrutamento e formação até aí utilizados, foram aquelas que mais linear e directamente estavam sujeitos às pressões e constrangimentos da ordem internacional: os Estados do “centro”, para utilizar uma imagem de outro contexto e, de entre esses, sobretudo aqueles que as alterações mais punham em risco. Em lugares como a França, os Estados Unidos, a Áustria-Hungria, ou a recém-unificada Alemanha, esboçou-se a profissionalização e lançou-se a ideia de submeter os candidatos à realização de um exame – por via de regra não especialmente selectivo – para aquilo que começou a ser pensado como uma “carreira”, a par da já usada sistematização da análise de documentos histórico-profissionais e a aquisição de aptidões linguísticas.

---

o aparecimento das primeiras organizações internacionais (as Comissões dos rios Reno e Danúbio, a União Postal Universal...) ilustram-no cabalmente: uma modificação das exigências da vida internacional e dos métodos de relacionamento entre os Estados a exigir uma especialização funcional e até técnica crescentes. Novos tipos de *know-how* técnico se tornavam imprescindíveis, num Mundo em que as questões cada vez mais adquiriam essas facetas. Como até aí, aos diplomatas coube representar, negociar, implementar, e aplicar o tantas vezes árduo *métier* das relações internacionais: mas, quanto mais não seja por efeito de escala, e por pouca que fosse a consciência disso da parte dos actores envolvidos, muito se alterara nas coordenadas em que se havia de o fazer.

A razão para tanto era simples de compreender, pelo menos no que toca aos Estados centrais “em crise” no sistema em mudança. O desenvolvimento das relações comerciais gerou de forma inexorável a multiplicação dos cônsules e retirou, no processo, aos Embaixadores, matérias que até então eram da sua competência e para as quais estes se sentiam cada vez menos preparados<sup>11</sup>. Novas questões de Direito iam emergindo com a evolução da juridificação de matérias internacionais, primeiro em reacção às conquistas de Napoleão, depois com a corrida às colónias africanas e asiáticas, uma vez perdidas as Américas. A evolução nas técnicas e dimensão das guerras suscitara o aparecimento dos adidos militares e navais. Sobretudo para os Estados não-hegemónicos, a diplomacia exigida especializava-se, económica e culturalmente. Não era manifestamente tanto esse o caso, porém, para uma Grã-Bretanha, cujo ascendente permitia reacções atípicas, que resultavam porventura da possibilidade de substituir a diplomacia pelo poder puro e duro: assim, e como sinal forte na administração de um Reino Unido inquestionavelmente hegemónico, só o corpo diplomático escapou ao recrutamento por concurso instituído para todo o resto da função pública logo a partir de 1870.

A não confrontação da inexorabilidade de tendências cada vez mais nítidas tinha, porém, os seus dias contados. Muito era o que militava nessa direcção. A 1.ª Guerra Mundial – a Grande Guerra – e os efeitos devastadores da diplomacia secreta, trouxeram para discussão o modelo wilsoniano da Sociedade das Nações e muito concretamente o primeiro dos seus célebres *Fourteen Points*: aquele que encorajava a abertura e a democratização nas tomadas de decisão em política externa, insistindo, nos termos do idealismo que tanto os caracterizava, que dar conhecimento à opinião pública das medidas diplomáticas era medida que reforçava a democracia e contribuía para a paz. Os acontecimentos imediatamente posteriores vieram demonstrar que tal concepção não foi, de modo nenhum, entusiasticamente acolhida entre os Estados. Mas tanto não impediu que tivesse surgido e se tivesse formado a consciência da necessidade incontornável de rever o estatuto e a preparação dos diplomatas que se continuavam a enviar para a “frente” dos relacionamentos internacionais; como tal não significou que não se tivessem começado a

---

<sup>11</sup> Para uma excelente perspetivação histórica de conjunto quanto a estas transformações, ver, por todos, M.S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy: 1450-1919*, London, Longman, 1993, pp. 119-128; ver igualmente, sobretudo para aquilo que diz respeito ao período pós-Conferência de Berlim, René Girault, *Diplomatie européenne: Nations et impérialismes 1871-1914*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 9.

esbater e a abandonar os velhos métodos de recrutamento e treino, reconfigurando-os no plano da adequação funcional, por forma a melhor satisfazer – fazendo-o com a eficácia e competência que os novos tipos de problemas requeriam – as exigências de um Mundo cada vez mais complexo<sup>12</sup>. Não era apenas a acumulação das alterações “contínuas” que o século anterior preconizara: novas entidades, como a União Soviética e o Japão, porta-vozes de modelos alternativos do que deveria ser a ordem internacional, tinham entrado em cena.

Cedo, um novo patamar de complexidade iria ser atingido. A 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, com as suas consequências no que toca ao aumento do número de Estados e respectivos corpos diplomáticos – da muito maior sofisticação das organizações internacionais, ao debate sobre questões económicas, do desenvolvimento à integração regional – veio alargar imenso o espectro das competências que cabiam aos diplomatas. A direcção geral das mudanças era aquela que o início do século XIX prenunciara. A isso vinha-se de novo acrescentar uma cada vez maior complexidade formal do sistema internacional. O número crescente de interlocutores, o adensar dos temas e a diversidade dos *fora* impunha uma maior especialização assim como uma capacidade negocial avolumada. Nunca nada mais iria ser o mesmo. Como escreveu A.H.M. Kirk-Greene, em 1945 ocorreu não uma vírgula, mas antes uma *cesura*, na história das relações internacionais, uma discontinuidade que impôs um corte assaz radical com o passado; o que, conseqüentemente, levou a uma ruptura nos métodos de formação (porque nas funções) daqueles “cuja responsabilidade é negociar, promover e pôr em prática a diplomacia”<sup>13</sup>, essa actividade tão importante quão difícil de definir.

Nos métodos de formação e nos princípios de recrutamento, acrescentaríamos. A mais simples visão de conjunto revela-o à saciedade. A profissionalização foi ganhando terreno ao cerimonial e ao talento, não só pela complexificação da conjuntura, como pelo aperfeiçoamento dos recursos tecnológicos cada vez mais disponíveis, fazendo frente a novas exigências nos planos comercial, consular, jurídico e à actuação em novos, e cada vez mais numerosos e amplos, palcos

---

<sup>12</sup> Como sucedeu, por exemplo, nos EUA com a criação, em 1919, da *School of Foreign Service* na Universidade de Georgetown.

<sup>13</sup> A.H.M. Kirk-Greene, *The Sons and Daughters of Maria Theresia, An Anniversary History of the Annual Meeting of Directors and Deans of Diplomatic Academies and Institutes of International Relations*, [s.l.]: Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, 1994, p. 1.

multilaterais (surgindo, neste âmbito, designadamente, conceitos analógicos como o de “diplomacia parlamentar” ou “de conferência”)<sup>14</sup>. Novos domínios iriam ter de ser desbravados. A consagração jurídica internacional destas magnas transformações ficou consignada na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, assinada em 1961.

Era em boa verdade um tabuleiro diferente aquele que se via desenhado. O compasso, a partir da cesura verificada em 1945, retomou a ritmo das mudanças do século XIX: com os primeiros anos da Guerra Fria, mais uma vez, as mudanças foram de superfície. De novo, por trás de variações de pormenor, linhas constantes de força mantinham uma clara semelhança de família com as concepções de fundo vigentes no fim da 2.ª Guerra Mundial quanto ao recrutamento e à formação de diplomatas. As tónicas, é verdade, foram alteradas, com um crescendo marcado nas dimensões político-militares e económico-comerciais, designadamente, e com uma centralidade acrescida no plano das políticas de alianças impostas pelo alinhamento bipolar das forças em presença na nova ordem do Mundo. Mas por detrás disso, a estrutura do sistema, pelo menos nesta primeira fase, manteve-se.

Foi sol de pouca dura. As descolonizações dos anos 50, 60, e 70 do século XX, sincronizadas com a segunda fase da bipolarização, vieram todavia tudo mudar num ápice: embora não tenham, no essencial, alterado o tabuleiro e as suas implicações, fizeram-no de tal modo mais denso e intrincado que uma tomada de consciência de novas necessidades para a diplomacia se tornou praticamente inevitável. O número dos Estados que compunham o sistema internacional mais do que duplicou, numa curta geração. A diversidade de agendas também. E, porventura mais significativo, tanto nos novos Estados pós-coloniais como nos mais antigos, metropolitanos e outros, problemas até aí inexistentes começaram a emergir ao nível do recrutamento e formação dos diplomatas. A urgência de limitar as diferenças patentes no plano da formação nunca fora tão marcada. A divergência de agendas tornou-se notória. Alinhamentos e alianças adquiriram significados inusitados. Novíssimas questões se puseram à diplomacia, num Mundo mais uma vez profundamente alterado.

A implosão da União Soviética, o fim da ordem bipolar que disso resultou, as conseqüentes explosões etno-nacionalistas um pouco por toda a parte, e os processos de integração regional que se foram rapidamente acentuando num

---

<sup>14</sup> Pierre de Sernaclens, *La politique internationale*, 2.ª edição, Paris, Armand Colin, 1998, p. 148.



Mundo em época de globalização não deram descanso às alterações desencadeadas. Dos diplomatas, mais e mais especialização se via exigida, à medida que crescia o número e o tipo de frentes a queurgia acorrer. O recrutamento de corpos de especialistas – uns regionais, outros temáticos – tornou-se necessidade urgente para aqueles Estados apostados em sobreviver na nova ordenação estrutural do sistema.

Tudo isso redundou num processo – ou melhor, numa série deles – que o 11 de Setembro veio intensificar ainda mais. As consequências são muitas, e quase todas elas impossíveis de antever. Mas uma evidência se impõe. Recrutamento e formação de diplomatas é questão que mais uma vez regressou à baila, agora com centralidade e urgência, e veio à tona um novo elenco de conteúdos (que vão de uma renovada importância de questões de segurança e defesa a uma cada vez mais acentuada centralidade de negociações multilaterais e, não raramente, multiculturais) que o carácter fluido das coisas por norma torna imperativa.

Na secção que se segue olhamos, com algum detalhe, para os impactos das mudanças causadas nos últimos anos no âmbito geral da reestruturação da formação dos diplomatas, focando a nossa atenção em comparações-contraposições sistemáticas dos modelos seguidos num número substancial de Estados.

3. Antes de apresentar exemplos avulsos, necessariamente descritivos, há óbvias vantagens – há-as decerto no plano da conveniência analítica – em tentar fixar uma tipologia para as instituições de formação diplomática. Como veremos, embora uma tipificação rigorosa destas instituições não seja nem possível nem desejável, os ganhos decorrentes da delimitação prévia de uma moldura genérica são directos e indirectos. São-no em vários planos. Tal permitir-nos-á uma arrumação mais criteriosa dos vários casos examinados, tornando possível pôr em evidência, a par e passo, as características distintivas dos vários exemplos sobre que nos iremos debruçar. O que, por sua vez, nos torna possível aventar hipóteses quanto à articulação entre lógica interna dos processos de formação exibidos e a sua inserção conjuntural externa: ou seja, permitir-nos-á interpretações com um mínimo de fundamento empírico. É de óbvia conveniência, por conseguinte, logo à partida começar por gizar uma ordenação das formas institucionais que iremos, ainda que tão-só indicativamente e em esquisso, *pour autant dire*, comparar entre si nesta terceira secção do nosso trabalho.

Para o efeito, socorremo-nos da modelização proposta por Paul W. Meerts, do *Clingandael Institute*, na Holanda, que nos parece particularmente útil se o intuito for –

como neste caso é – o de estabelecer comparações sistemáticas<sup>15</sup>. Meerts, como se pode facilmente constatar, baseou o modelo que gizou na relação de proximidade/distância entre os lugares de inserção da formação ministrada aos diplomatas e os respectivos Ministérios. O investigador holandês propôs quatro grandes agrupamentos:

1. *Academias Diplomáticas* (por norma intituladas “*diplomatic institutes*” e “*diplomatic academies*”): trata-se de Institutos integrados nos respectivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, tendo muitas vezes um Embaixador ou um Professor universitário a dirigi-los, e associam um *staff* predominantemente recrutado entre os funcionários do Ministério (é o caso da maior parte dos países de matriz latina, incluindo o grosso das academias latino-americanas);
2. *Escolas de Formação de Diplomatas* (“*foreign service schools*”): são Departamentos de Universidades, nuns casos públicas, noutros privadas, que formam estudantes ao nível da licenciatura e pós-graduação na área da diplomacia (é o caso da *Georgetown School of Foreign Service*, e os programas de formação diplomática das Universidades de Nairobi e Iaundé, para só dar três exemplos) em articulação estreita e formal com os respectivos Ministérios;
3. *Institutos de Relações Internacionais*: chegámos a organizações formalmente independentes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, embora, de um ponto de vista material, possam ser (e na maior parte dos casos são-no), directa ou indirectamente subsidiadas pelos respectivos governos (tal é, por exemplo, o caso do *Clingandael*, na Holanda);
4. *Institutos sedeados em Organizações Internacionais*: um último agrupamento, agrega algumas organizações internacionais multilaterais, que assumem funções de treino dos diplomatas, sendo para tanto financiadas ora pelos governos que as integram ora por entidades privadas (caso do UNITAR – o *United Nations Institute for Training and Research*).

Existem, evidentemente, outros tipos de entidades, que não são totalmente enquadráveis nestas quatro categorias maiores, tais como a *École Nationale d’Administration* francesa, ou o célebre Colégio da Europa, mas nos quais são ministrados cursos formativos para diplomatas. Trata-se, é bom de ver, de excepções apenas parciais, que podemos com facilidade reconduzir à consideração subjacente quanto ao lugar de inserção dos processos de ensino-aprendizagem nas quatro classes antes delineadas.

---

<sup>15</sup> Paul W. Meerts, *A Short Guide to Diplomatic Training*, The Hague: Clingandael Institute, 1992, p. 6.

No entanto, caso lhes associemos outros exemplos de formação dos funcionários diplomáticos – e há muitos, designadamente no que diz respeito à preparação (parcial ou integral), nas ex-Metrópoles europeias ou em instituições regionais, dos funcionários diplomáticos dos Estados das ex-colónias africanas recentes – parece-nos útil acrescentar a estas quatro classes uma quinta, que abarque a *Formação Diplomática em Estados*, ou *agrupamentos de Estados*, que mantenham entre si relações especiais.

Voltando-se depois para os curricula que os compõem, Meerts distingue quatro grandes tipos de programas de formação diplomática, de acordo com os seguintes critérios: (i) ocorrerem antes, ou depois, dos processos de admissão aos Ministérios; (ii) serem em *full-* ou *part-time*; (iii) variarem em duração e níveis; e (iv) abarcarem, ou não, grupos complementares específicos de beneficiários-alvo, como por exemplo: estudantes universitários, diplomatas em início de carreira; diplomatas e outros funcionários públicos em meio de carreira; diplomatas e funcionários públicos a desempenhar funções de chefia (e.g. directores gerais ou de serviços e chefes-de-missão)<sup>16</sup>. Assim Paul Meerts consegue tipificar, agrupando-os por famílias, os vários sistemas modernos de ensino-aprendizagem em vigor para efeitos da formação dos funcionários dos Ministérios de Negócios Estrangeiros.

Note-se mais uma vez, no entanto, que a taxonomia proposta por Meerts ganharia com a inclusão de um ou mais critérios, neste caso critérios *pedagógicos*. Designadamente, parece-nos que haveria vantagens numa pormenorização das tónicas e metodologias didácticas seguidas. Com efeito, só dessa forma se pode, em boa verdade, plenamente lograr a atribuição de um sentido substantivo geral às diferenças empíricas detectadas na arrumação comparativa que levemos a cabo – visto ser apenas de acordo com um critério desse tipo que podemos formular hipóteses quanto às finalidades visadas pelos processos de formação escolhidos caso a caso. Na ausência de tais critérios essenciais, pensamos ser evidente, a tipologia proposta pelo investigador do *Clingandael* consegue pouco mais do que uma arrumação formal e abstracta do que são, na realidade, processos instrumentais com objectivos muito claros. Perde-se assim de vista a eficácia comparativa dos vários métodos de ensino-aprendizagem investigados: uma questão fundamental, em todo o caso quando a finalidade das nossas justaposições-comparações for a de apreciar a valia dos métodos e processos utilizados.

---

<sup>16</sup> *Idem*, *ibid.*, p. 7.

Nos termos reformulados da modelização genérica gizada por Meerts – embora sem a eles nos atermos com um rigor macro-comparatista que seria decerto excessivo e descabido num trabalho preliminar deste tipo – passemos agora a apresentar, de forma não exaustiva, mas antes por amostragem de Estados, alguns dos conjuntos de cursos disponíveis para a formação de diplomatas. Mantemos sempre em mente a dimensão “normativa” (as considerações de eficácia) a que fizemos alusão. Por razões que se tornarão evidentes para o leitor, organizamo-los de acordo com a sua distribuição geográfico-continental<sup>17</sup>. A par e passo, estamos em crê-lo, tornar-se-á óbvio que os métodos mais “modernos” e eficientes tendem a restringir-se àqueles Estados nos quais instituições académicas de ensino e investigação se encontram bem estabelecidas. Numa versão mais esbatida, o mesmo se verifica no caso de Estados sem tais instituições de excelência, mas com relações de especial intimidade com outros que as têm – o exemplo típico aqui será o das ex-colónias vis-à-vis a respectivas ex-Metrópoles. Nem um nem o outro caso é surpreendente.

De entre estes dois grupos – já de si agrupamentos relativamente pequenos, ainda que, compreensivelmente, de peso – os métodos modernos e eficazes na produção de diplomatas eficientes, tendem por seu turno a ser sobretudo adoptados por dois subgrupos de Estados de fácil circunscrição: ora por Estados com escala e responsabilidades internacionais, ora, ao invés, por Estados pequenos, mas ambiciosos por um protagonismo internacional (seja ele regional ou global) que a sua escala

---

<sup>17</sup> Outra ordem de razões há para utilizar uma forma mais lassa de comparativismo. A mais forte das quais é, sem dúvida, o facto de que o nosso objectivo não é o de extrair quaisquer conclusões das comparações empreendidas. Outra é a relativa arbitrariedade analítica dos critérios de Meerts, que são no essencial descritivos. Muitas alternativas à arrumação que preferimos seriam obviamente possíveis, que vão de ordenação cultural dos exemplos em causa (por exemplo, segundo um gradiente de proximidade-propinquidade), a uma sua organização em termos de escala demográfica (de maior população) ou geográfica (de maior tamanho). Todas elas seriam fundamentáveis; mas todas seriam, também, relativamente incompletas. Preferimos seguir uma ordenação geográfico-continental (que tem por norma como correlativas algumas pareenças históricas e socioculturais) e ir indicando, a par e passo, os paralelismos que buscamos. Para cada unidade continental, começamos por regra pelos exemplos que em potência (e por razões variáveis) consideramos serem (ou poderem ser) mais semelhantes ao nosso e deles nos vamos afastando progressivamente. Embora, em consequência, as comparações resultem menos óbvias e sejam menos precisas, pensamos assim lograr uma mais ampla base de sustentação para o nosso argumento geral. O que eventualmente se perde em rigor comparativo abstracto é recuperado, assim, e estamos em crer que com vantagens, no plano mais didáctico e empírico-factual em que preferimos colocar este estudo. Recordamos que o nosso objectivo central não é o de formular comparações exactas, mas antes o de extrair ilações de um processo sistemático de justaposições comparativas sem grande controlo – aquilo a que os anglo-saxónicos chamam “*relatively uncontrolled comparisons*”.

exígua lhes não permite. A percentagem é esmagadora. O que, mais uma vez, não constituirá surpresa: são, no essencial, estes dois grupos aqueles que têm motivos imperativos para se dedicar a um esforço suplementar muitas vezes bastante pesado.

No primeiro destes agrupamentos encontram-se países como os Estados Unidos da América, a Alemanha, o Reino Unido, o Brasil ou a Espanha, para nos restringirmos a apenas alguns dos muitos exemplos que iremos esmiuçar. No segundo grupo estão outros, como a Suécia, a Noruega, a Holanda, Israel, a República Checa, a Polónia, ou os Estados Bálticos, para de novo nos atermos a só alguns casos. Embora não tenhamos quaisquer pretensões de uma real exaustividade, que seria descabida num trabalho como este, não perdemos a oportunidade para incluir, no que se segue, outros exemplos avulsos, por forma a alargar a base comparativa, enriquecendo desse modo o nosso estudo e permitindo detectar tendências genéricas na evolução actual.

### 3.1. O panorama geral na Europa comunitária e fora dela

Começamos pelo nosso vizinho ibérico, cujo Estado, no plano jurídico-político, tantas semelhanças apresenta com o português. Em relação ao caso da Espanha, muito há que pode ser dito, mesmo numa abordagem meramente indicativa como aquela que aqui preferimos. Basta sublinhar a evidência de que o *Ministério de Asuntos Exteriores y de Cooperación* espanhol possui uma gigantesca e muitíssimo bem apetrechada *Escuela Diplomática*, com um corpo próprio e com ligações umbilicais a numerosas entidades do meio universitário espanhol, designadamente a justamente famosa *Universidad Complutense de Madrid*: no essencial, uma entidade (de indubitável qualidade técnico-científica) da sociedade civil.

A *Escuela Diplomática* é o organismo público que define como objectivos prioritários da sua acção a formação de candidatos e o aperfeiçoamento dos funcionários diplomáticos<sup>18</sup>. Na prossecução dos fins que toma como seus, o *Ministério* espanhol de *Asuntos Exteriores* considera como sendo absolutamente fundamentais o estudo, a

---

<sup>18</sup> Sobre o assunto e com objectivos idênticos aos tentados nesta parte do presente artigo, a *Escuela Diplomática* publicou um magnífico volume de autoria conjunta de Nicolás Cimarra Etchenique, Helena María Cosano Nuño, Magdalena Cruz Yábar, María Luisa Marteles Gutiérrez del Álamo e Jorge Mijangos Blanco, intitulado *Los procesos de selección y formación de funcionarios diplomáticos en los principales países del mundo*, publicado em 2005. Nele são tratados os casos de França, Reino Unido, EUA, Canadá, Alemanha, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia.

reflexão académica e a discussão crítica<sup>19</sup>. É extraordinário o número de seminários, disciplinas e mesas-redondas temáticas que a *Escuela* organiza para os diplomatas em vários momentos da sua carreira. A tónica, ademais, é posta numa crescente especialização dos funcionários que os frequentam, com uma percentagem sempre crescente de sessões especiais dedicadas a temas como a acção cultural externa, a diplomacia económica, a defesa dos direitos humanos, ou a prevenção contra o terrorismo. Frequentam-nos tanto nacionais espanhóis, como funcionários de numerosos Estados latino-americanos, e alguns mais de outras origens – a título de ilustração e edificação, é de dar realce ao facto de que a *Escuela* espanhola organiza, desde a acessão à independência de Timor-Leste, cursos especiais dedicados à formação de funcionários diplomáticos deste pequeno país lusófono.

Tal como foi o caso com os exemplos anteriores que muito brevemente abordámos, é escusado aqui indicar mais do que o imprescindível para tomar o pulso à formação ministrada aos jovens diplomatas espanhóis em princípio de carreira. A frequência do curso básico que a *Escuela Diplomática* disponibiliza (de conteúdo curricular sobretudo teórico, ainda que com laivos práticos, e muito clara e especificamente virado para um conhecimento aprofundado do que são as prioridades da política externa espanhola) é condição *sine qua non* de acesso pleno à carreira diplomática. O que adquire sentido pleno se olharmos ao formato pedagógico dos processos de ensino-aprendizagem que utiliza, no contexto da importância que a Espanha atribui (depois da relativa marginalização que sofreu durante o intervalo franquista) a uma plena reinserção, num estatuto condigno de média potência ascendente, no sistema internacional de Estados.

De entre os muitos possíveis, atenhamo-nos ao caso paradigmático do “curso básico de indução” dos jovens funcionários diplomáticos espanhóis. O curso tem um cariz marcadamente académico – não fora, aliás, manter a ligação com a Universidade Complutense de Madrid – é intensivo, obrigatório, e está desenhado de modo a recobrir “todos os aspectos da vida de um diplomata, incluindo um período que envolve experiência prática no Ministério”<sup>20</sup>. Tem uma duração

---

<sup>19</sup> Domenico Polloni sintetiza bem a sua missão: “*The Escuela Diplomática is tending to develop into something between a diplomatic training centre, a public administration college and an academy for diplomatic studies*”, Domenico Polloni, *Birth of a Diplomat/Procedures for recruiting and training diplomatic staff, a comparative study*, p. 14. Trata-se, em todo o caso, de uma propensão-tendência de desenvolvimento a médio-prazo que a *Escuela* reconhece de maneira explícita.

<sup>20</sup> Comissão Europeia, “*Programmes de Formation des MAE de l’UE et institutions de l’UE*”, na secção relativa à Espanha.

variável, de entre 6 a 8 meses. O curso é, depois, complementado por diversos cursilhos breves, de dimensão e pontos de aplicação variáveis, mas por norma de cariz com uma forte marca de uma “pós-graduação” de natureza académica<sup>21</sup>. Tanto o formato pedagógico seguido quanto a composição curricular escolhida e disponibilizada pela *Escuela*, mostram à sociedade a importância atribuída pelo Estado espanhol à potenciação da capacidade de adaptação criativa e de inter-articulação dos seus funcionários activos no exterior, na defesa daquilo que considera os interesses nacionais.

Mantendo-nos na Europa comunitária, desloquemo-nos um pouco para leste. A Itália dispõe de um *Istituto Diplomatico Mario Toscano* (ISDI), criado em 1967 pelo eminente jurista Mario Toscano, um conhecido Professor de Direito Internacional e um grande Mestre de História dos Tratados e Política Internacional. A própria escolha de nome denota a pretensão de estabelecer uma instituição para-universitária que presidiu à criação do Instituto pelo Estado italiano. Começemos por sublinhar que o ISDI está firmemente implantado no cerne do aparelho de Estado. Trata-se de uma Direcção-Geral do *Ministero degli Affari Esteri* (MAE), com funções nas áreas da formação para o pessoal diplomático e para a gestão de candidaturas aos concursos de acesso à carreira diplomático-consular e às organizações internacionais em que a Itália participa.

O Instituto Diplomatico surgiu como resultado de uma reestruturação levada a efeito, em 1967, no Ministério italiano. Tem por finalidade explícita principal tentar melhorar e completar a qualificação profissional de funcionários, diplomatas e não-diplomatas, nos seus cursos e iniciativas de formação e reciclagem, bem como a preparação dos candidatos ao concurso para a carreira diplomática. Inclui cursos elaborados para iniciandos não-confirmados, intitulados *Secretari di Legazione in Prova*, cursos bastante mais aprofundados para *Consiglieri di Legazione*, cursos especiais de pré-colocação em posto, cursos para “*operatori area promozione culturale*”, outros de ciências computacionais, cursos de línguas e ensino à distância (*e-learning*).

---

<sup>21</sup> Desde o ano lectivo de 2004-2005, de resto, a *Escuela*, em consórcio com seis Universidades espanholas, ministra *Magisters*. Estes graus vieram complementar a formação básica, ao nível de “Licenciatura”, que a *Escuela* disponibiliza, há já muito tempo, aos eventuais candidatos ao ingresso na carreira diplomática espanhola. Dirigidos por um Professor universitário não-diplomata, e com um acervo de docentes recrutados em Universidades madrilenas, estes Cursos têm características integralmente académicas. Note-se que estes cursos são anteriores ao curso de “indução”, esse realizado depois do concurso de acesso, e apenas dedicado aos que o concluíram com êxito.

Atenhamo-nos, mais uma vez, pelo menos num primeiro momento, à formação disponibilizada aos jovens diplomatas italianos em início de carreira, os *Secretari di Legazione in Prova*. Trata-se de cursos obrigatórios, com uma duração de 9 meses. O seu formato é misto, e é-o em sentido pleno: inclui uma parcela académica, mas está sobretudo virado para a aquisição de experiência prática. O ISDI não o formata e organiza, porém, em termos meramente redutíveis a uma transmissão iniciática em Departamentos do Ministério, já que o curso inclui visitas a instituições internacionais multilaterais e estrangeiras, tal como exige treino *on the job* em Embaixadas, Missões Permanentes, e Consulados italianos no exterior. De um modo semelhante ao do exemplo anterior relativo a Espanha, todo o processo em Itália visa, com nitidez, uma preparação integrada dos funcionários para que melhor possam assegurar, ao defrontar uma realidade internacional complexa e cambiante, uma defesa informada e capaz dos interesses nacionais que o Estado define.

É, porém, ao nível da formação mais avançada oferecida aos *Conseglieri di Legazione* que surge em toda a sua plenitude, a dimensão académica na preparação dos diplomatas italianos. E é aí que melhor se nota a crescente ambição italiana na aquisição de um maior peso específico nos palcos internacionais. Para efeitos da eventual passagem a Conselheiro de Embaixada, é obrigatória a frequência, com bom aproveitamento, de um Curso intensivo de 6 meses, que inclui “Seminários de alto nível, com académicos, *scholars*, políticos, sobre uma extensa variedade de questões internacionais e domésticas maiores. Inclui ainda visitas a instituições públicas, e *updating* em temas correntes de natureza política, cultural, em questões de política económica nacional, etc.”<sup>22</sup>. O modelo aponta assim, claramente, na direcção da formação mais técnico-científica do que meramente burocrático-administrativa que o Estado italiano tem vindo a intentar para os seus diplomatas, de acordo com a lógica decorrente da sua vontade de ir sendo gizada e garantida uma maior implantação. Um projecto a que modelos de formação mais especializados, mais profissionais, e mais criativos melhor se adequam.

A comparação-contraposição destes dois casos latinos e sul-europeus a um exemplo anglo-saxónico, de matriz diversa – a Grã-Bretanha – é um exercício

---

<sup>22</sup> *Idem*, op. cit., “Programmes de Formation des MAE de pays de l’UE et d’institutions de l’UE”, na secção relativa à Itália. Ver também Domenico Polloni, *Birth of a Diplomat, Procedures for recruiting and training diplomatic staff, a comparative study*, p. 9.



particularmente revelador. Dar ao exemplo alguma profundidade histórica, como iremos verificar, torna-se útil. No Reino Unido foi criada, em 1920, no domínio privado, a famosa *Chatham House* (o *Royal Institute of International Affairs*)<sup>23</sup>; mas no seio do *Foreign Office* surgiu, em meados do século XIX, um grupo de investigadores ligados à biblioteca e arquivo, que se cristalizou como resultado do facto de por vezes ser necessário o recurso a agrupamentos *ad hoc*, como aquele que preparou a Conferência de Paz de Versailles. Anos mais tarde, em 1943, foi formado o *Foreign Office Research Department*, por inspiração do célebre historiador Arnold Toynbee que, logo em 1939, tinha recrutado um conjunto de membros da *Chatham House* e alguns destacados académicos, sediando-se no Balliol College, de Oxford, para aí produzir, para o Whitehall de Churchill, estudos previsivelmente centrados nas conjunturas desenhadas e redesenhadas pela então recém-eclodida 2.ª Guerra Mundial.

A tradição de um entrosamento intenso entre a preparação ministerial e a formação académica tem assim, como é bom de ver, raízes históricas profundas no caso britânico; e, na boa tradição anglo-saxónica, tão diversificadas quanto radicam em camadas que se foram sobrepondo umas às outras. Há que referir que a inserção universitária deste tipo de formação tem tido desde há muito lugar na Universidade de Oxford, a qual abriga um *Foreign Service Program*: uma pós-graduação em Diplomacia, criada em 1969, cujos alunos, propostos pelos seus respectivos Governos de origem, fazem um curso com quatro módulos (Política Internacional, Direito Internacional, Comércio e Finanças Internacionais e Prática Diplomática)<sup>24</sup>.

Numa sobreposição “estratigráfica” característica do modelo britânico, não é caso único. Outras instituições altamente prestigiadas desenvolvem trabalhos idênticos, como a *School of Oriental and African Studies* (SOAS), a Universidade de Westminster ou a *Winston House*, com vantagens evidentes no elevado grau de preparação do corpo diplomático britânico. O diplomata e funcionário internacional Domenico Polloni é explícito e categórico neste ponto: “*all this, together with the opportunity open to intermediate level officials to apply for sabbatical leave for study, updating purposes and personal research, makes the British diplomatic corps still one of the most cultured and best prepared in the world*”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> A *Chatham House*, sendo uma organização independente, inclui como “membros associados” alguns departamentos governamentais.

<sup>24</sup> <http://www2.qeh.ox.ac.uk/oufsp/>, consultado em 18.08.05.

<sup>25</sup> D. Polloni, *op .cit.*, p. 24.

A formação disponibilizada no Reino Unido não se esgota, porém, nas ligações privilegiadas ao mundo acadêmico local. Uma boa parte dela tem lugar no interior do próprio *Foreign Office*. Vale a pena debruçarmos-nos um pouco sobre ela. Tendo em vista a enorme multiplicidade de especializações funcionais tidas como necessárias, torna-se particularmente difícil enunciar qual a formação oferecida no Ministério aos diplomatas britânicos em início de carreira. Bastará sublinhar que à sólida formação de base acadêmica se adiciona um redimensionamento prático importante, que ponha à prova as reais capacidades mais do que os conhecimentos previamente adquiridos. A formação destes aspectos formativos *on the job* é particularmente interessante, já que mais do que atida às unidades orgânicas (entidades estruturais em todo o caso muitíssimo mais difusas no modelo britânico de administração pública do que nos dos Estados europeus continentais), está com inteira nitidez centrada em problemas concretos<sup>26</sup>.

O *Foreign Office* exige assim, por exemplo, aos seus jovens diplomatas, a frequência e o bom aproveitamento em pequenos cursos profissionais ou de especialização nas áreas comercial e consular, com a duração de duas ou três semanas cada mas ministrados em *full-time* e altamente intensivos<sup>27</sup>. Oferece-lhes, de seguida, cursos modulares temáticos (alguns deles facultativos, outros obrigatórios) também estes intensivos mas mais breves, sobre questões como “*counter-proliferation and weapons of mass destruction*”, “*counter-terrorism*”, “*crisis management*”, “*data protection and freedom of information*”, “*drugs and international crime*”, “*effective speaking*”, “*human rights*”, “*international law*”, e muitíssimos outros, incluindo o aperfeiçoamento e a aprendizagem de línguas estrangeiras. Um aspecto a salientar é a preparação pré-posto<sup>28</sup>, em que os cursos a frequentar dependem do tipo de funções a desempenhar. As finalidades de um arranjo

---

<sup>26</sup> As especificidades patentes no modelo britânico mostram alguns dos limites da aplicabilidade linear da grelha de Meerts. Parece-nos, todavia, que esta mantém uma óbvia utilidade enquanto princípio geral de organização de dados. Um ponto a que iremos regressar no final do presente estudo. Polloni observa, a propósito do caso britânico, *tão sui generis*, que “*the vocational training system is part of a fairly flexible, loose structure which looks to make new staff operative immediately and to complete theoretical grounding later*”; in Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 19.

<sup>27</sup> Jorge Mijangos Blanco, “*El modelo de acceso a la carrera diplomática en el Reino Unido*”, in M. C. Etchenique, *op. cit.* (263-324), p. 306.

<sup>28</sup> D. Polloni, *op. cit.*, p. 24: “*the bulk of the training takes place in the pre-posting stage, with courses on specific geographical areas, cooperation in development (1-5 days), courses for commercial attachés (a fairly intensive course which lasts 5 weeks on average), consular courses (3 weeks), accountancy courses, courses in resource management and administration (...) and introductory seminars on economics, history, international law, current international politics, etc.*”.

pedagógico deste género são por demais manifestas – tanto em termos da constituição de um corpo marcado por uma enorme divisão especializada de trabalho, no que toca aos perfis profissionais dos funcionários diplomáticos que o integram, como no que respeita a uma preocupação central, que com nitidez tudo ordena, com uma adequação funcional eficaz, destes perfis, ao mundo contemporâneo<sup>29</sup>.

A Holanda é um caso de particular interesse, nos termos do quadro comparativo que escolhemos: outrora um Estado de enorme implantação global, é hoje tão-somente um Estado muito ambicioso mas de pequena-média dimensão. Num pequeno país de uma escala não muito diferente da portuguesa, o organismo privado *Clingandael Institute* tem, entre as várias actividades que desenvolve enquanto *think-tank*, uma academia diplomática que estrutura o seu curso de formação para jovens diplomatas com base na necessidade de aquisição de competências linguísticas e comunicacionais, diplomáticas e consulares, nas matérias leccionadas (Direito Internacional, Economia Internacional, Política Internacional, Política Externa, Integração Europeia e Negociação Internacional) e na avaliação (sobretudo na simulação de reuniões, conferências e negociação). O *Clingandael* organiza igualmente cursos que têm como destinatários diplomatas em “meio de carreira”, que incidem especialmente no planeamento político e respectivo processo de aplicação<sup>30</sup>.

À parte esta ligação “umbilical” ao *Clingandael Institute*, também o próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros neerlandês organiza cursos dedicados aos jovens diplomatas acabados de ingressar na carreira, e ainda não colocados em posto. O objectivo é, como seria de esperar, o de garantir a aquisição de “*diplomatic skills*”, e o de assegurar um melhor conhecimento de “*foreign policy*” e, designadamente, dos “*objectives of the foreign policy*” dos Países Baixos. Tais cursos são obrigatórios, intensivos, e têm a duração de 3 meses. Antes da sua ida para posto, os jovens diplomatas holandeses vêm-se ainda sujeitos a um curso de 2 meses, de carácter muito mais prático, que visam melhorar as qualidades em áreas como as ligadas à

---

<sup>29</sup> É interessante verificar a notável semelhança entre estes intrincadíssimos processos britânicos de formação especializada e altamente profissionalizada dos seus diplomatas e os da República da Irlanda.

<sup>30</sup> <http://www.clingandael.nl/cdsp/training/>, consultado em 06.07.05. Sublinhe-se a instituição de excelência que o *Clingandael* é na formação de diplomatas, o que em parte se pode atribuir ao facto de que, não estando sob alçada do Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos, como observa Polloni, “*does not have diplomatic staff controlling it; it encourages independent development and concentrates training in the hands of specialists; on the other hand, great attention is paid to the specific needs of the trainees(...)*”: Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 18.

“communication, management, operational management, personal performance, thematic courses, consular courses, safety, automation, language training”<sup>31</sup>. O modelo, ao que tudo indica, não é muito diferente do britânico. E uma simples análise aos conteúdos dos cursos oferecidos no Ministério e no *Clingandael*, mostra bem a importância do dimensionamento técnico-científico da formação gizada para os recém-entrados diplomatas dos Países Baixos.

Caso particularmente interessante, dada mais uma vez a semelhança de escala, é o disponibilizado pela Áustria. Fiel à sua tradição setecentista, a Áustria tem hoje em dia uma Academia Diplomática, integrada na Universidade de Viena, com uma longa tradição que organiza o programa “Diploma”, cuja frequência é requisito legal para a participação no concurso de admissão ao Ministério dos Negócios Estrangeiros para os candidatos que tenham formação de base em Direito, Ciência Política ou Economia<sup>32</sup>. O seu objectivo mostra-se, no entanto, mais amplo, visto que pretende fornecer aos discentes que a frequentam a preparação necessária a uma carreira internacional, não só na diplomacia, mas também na área dos negócios e finanças, organizações internacionais e não-governamentais. Também a este nível parecem ressoar em modos nítidos os ecos tradicionais provindos da meticulosa estrutura imperial austro-húngara. O caso austríaco, por isso mesmo, é particularmente interessante. De um Estado de grande escala e com uma forte implantação regional, a Áustria viu-se relegada ao estatuto de um Estado pequeno mas ambicioso; e soube agir em conformidade.

A Academia dispõe igualmente de um Programa Especial em Estudos Internacionais, um programa multidisciplinar que dá acesso ao MAIS (*Master on Advanced International Studies*), com a exigência da apresentação de uma dissertação final. As matérias que dele constam são muito amplas e diversificadas, como se pode depreender da lista que apresentou para o ano lectivo de 2004-2005: a União Europeia e o sistema internacional; assuntos de actualidade da segurança europeia; implicações económicas do alargamento da União Europeia; processo de tomada de decisão na União; áreas específicas do Direito Comunitário; relações externas económicas e a política externa da Comunidade; relações transatlânticas; estratégias económicas da Europa e competitividade internacional; a América Latina, a Europa e os EUA; o Médio Oriente, a Europa e os EUA; balcanização e libanização; a Ásia

---

<sup>31</sup> *Idem*, op. cit., “Programmes de Formation des MAE de pays de l’UE et d’institutions de l’UE”, na secção relativa à Holanda.

<sup>32</sup> Domenico Polloni, op. cit., pp. 16-17.

entre conflitos e cooperação; a África após as independências; a diplomacia norte-americana; operações de paz da ONU; simulação de uma reunião da Assembleia Geral da ONU; direitos humanos e minorias; segurança ambiental; política e economia dos mercados do petróleo; investimento internacional; diplomacia pública; diplomacia e *media*; protocolo, etiqueta e correspondência diplomática; regras de hospitalidade; ensino de línguas.

A centralidade atribuída, por um lado, à formação de base académica dos jovens diplomatas austríacos – numa tradição que, como vimos, vem de longe – dificilmente podia ser mais nítida. O mesmo pode ser dito do carácter integrado dos programas oferecidos: o objectivo de preparar, de uma forma que preserve a sua autonomia e criatividade pessoal (sem por isso derrogar na sua coordenação conjunta), diplomatas capazes de se confrontar com um Mundo complexo e multifacetado não podia ser mais explícito.

Olhemos agora para a Alemanha, onde a carreira diplomática, receptora da tradição prussiana, remonta à fundação bismarckiana do segundo Reich, logo em 1871. O que desde logo sobressai enquanto primeira impressão é essa origem gestacional: como esclareceu com lucidez histórico-comparativa evidente Magdalena Cruz Yábar, “*la formación profesional en el Ministerio de Asuntos Exteriores ha seguido las tendencias conservadoras de su remoto origen prusiano*”<sup>33</sup>. Mas tais tendências, como vamos ver, mostram que a dinâmica das estruturas segue um ritmo que não é necessariamente mais conservador do que o de outros casos europeus aqui estudados, embora com as particularidades e contingências históricas de que não podemos deixar de ter em conta. Com efeito, o legado oitocentista, predominantemente aristocrático, apresenta um modelo de aquisição dos conhecimentos específicos decorrente do título académico do diplomata e do seu voluntarismo na aquisição das necessárias competências fora do Ministério. Em breve se concluiu, na esteira da evolução dos acontecimentos e no seguimento da eclosão da Primeira Grande Guerra, que tal modelo não poderia subsistir por muito mais tempo na sua essência.

A conjuntura de implantação, de facto, mudara. Com efeito, durante a República de Weimar a formação estendia-se por três anos, mesclando um curso teórico com o manejo dos assuntos da Chancelaria. Depois da 2.ª Guerra Mundial,

---

<sup>33</sup> Magdalena Cruz Yábar, “El modelo de acceso a la carrera diplomática en Alemania”, in Etchenique et al. – *op.cit.* (109-180), p. 123. Ver também Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 9.

a carência de profissionais levou à criação de um centro de formação, que viu a luz do dia em 1950, onde se ministravam cursos intensivos de três a quatro meses para dar uma base aos candidatos e aos diplomatas iniciados. Este carácter de urgência foi-se desvanecendo com o alargamento do tempo de formação e um contacto directo com a realidade do Ministério. Em 1956, o ciclo inicial já fôra alargado para três anos, incluindo um ano de prática em posto. Desde então o sistema não se alterou de sobremaneira, tendo sido objecto de uma reforma em 2003, em que se decidiu, decerto por razões funcionais, que a formação ministrada *in loco*, por imprescindível que possa ser, não devia ter uma duração superior a um ano<sup>34</sup>.

Hoje em dia, dada a extraordinária diversidade de especializações funcionais reconhecidas, torna-se particularmente difícil enunciar qual a formação oferecida aos jovens diplomatas em início de carreira. O Estado federal alemão disponibiliza aos seus funcionários diplomáticos recém-recrutados três modelos alternativos de “pre-service training”<sup>35</sup>, de acordo com o perfil funcional que de antemão lhes decidiu atribuir. Os três perfis de início de carreira são definidos como os de “executive level”, os de “Consular Officer or Administrator”, e o de “Executive Assistant”. A aposta alemã na formação aturada como parcela do seu esforço de reconquista de um maior protagonismo nos palcos internacionais não podia ser mais nítida.

O primeiro destes grupos recebe um ano de instrução formal. Os cursos, naturalmente obrigatórios, são de natureza mista, mas de acento tónico e em termos no essencial universitários, e versam “*history, consular and international public law, economics and job-related topics such as development policy, negotiation skills, language training in English and French and preferably another official UN-language*”. Os pré-requisitos são de natureza no essencial académica; e são altíssimos. Citamos o Ministério alemão, na descrição que faz destes curso: “*University graduates (Master’s or doctoral degree) are hired by the MFA as trainees after passing an extensive concours. They then go through a 1-year-training-course during which various exams have to be passed. The objective is to prepare the future diplomats for their jobs in all its aspects. After passing final exams, they start off as 3<sup>rd</sup> Secretaries in a diplomatic or consular mission abroad or are assigned to a desk at MFA*”. O carácter, simultaneamente académico e prático, é claramente formulado no percurso formativo deste primeiro grupo: “*6 months introductory course in the Foreign Office Training Center in Bonn (will move to Berlin early 2006),*

---

<sup>34</sup> *Idem*, *ibid.*, p. 124.

<sup>35</sup> “*Programmes de Formation des MAE de l’UE et UE institution*”, na secção relativa à Alemanha.

5 months internship at the MFA in Berlin, 6 months training at the University of Applied Sciences for Public Administration and Legal Affairs, 1 preparatory month followed by a 9-months-internship at a mission abroad, 1 month of intensive language training, 7 months of theoretical training plus final exams”.

Quanto ao segundo agrupamento, a instrução ministrada prolonga-se por três anos. A finalidade central da formação oferecida é a de preparar efectivos para uma carreira no essencial de natureza consular. As exigências de base são menores, mas não-desprezíveis: “minimum requirement for admission to the concours is a Baccalaureat/Abitur. The trainees go through a 3-year-training-course with the emphasis on legal/consular affairs, equivalent to a Bachelor’s degree/Paralegal training. Also part of the 3-year-Programme are internships in the MFA and at diplomatic or consular missions abroad. After final exams, the graduates are usually assigned to a mission abroad”. Mais uma vez – a formulação torna-o claro – a preparação académica específica ministrada no Ministério é tida como prévia relativamente à preparação-formação professional on the job.

Finalmente, para o terceiro e derradeiro grupo (um agrupamento de funcionários, no essencial, administrativos), a formação tem a aduração intercalar de vinte e um meses. Os passos desta formação são os seguintes: “introductory course (4 months) consisting of courses in administrative and consular law, financial administration and English, 2 months internship at the MFA, 8 months internship at a mission abroad, final course (5 months) preparing for the final exams in civil, constitutional and consular law, nationality and immigration law, and financial administration”. O notável é que, mesmo neste último caso – em que aquilo que está em causa é a formação de pessoal administrativo – a tónica académica escolar seja marcadíssima. A exigência é também o timbre dos exames que põe termo a estes ciclos de estudos e uma confirmação da aptidão dos jovens Adidos que, caso sejam bem sucedidos, são colocados na categoria de “Referent” no Ministério ou numa representação no estrangeiro.

A França constitui o que, para todos os efeitos, pode ser caracterizado como um modelo *sui generis*. Uma das razões para isso será decerto a existência, no panorama universitário francês, de *Grandes Écoles*, que funcionam como lugar privilegiado de recrutamento de futuros diplomatas e outros funcionários públicos. Outra, resulta das especificidades próprias da estrutura estadual de inspiração napoleónica, com a sua nova “ordem civil”. Talvez tão importante como ambos estes motivos seja todavia o peso de uma tradição corporativa que, no caso da formação e treino na área da diplomacia, remonta, como tivemos oportunidade de verificar, à *Académie Politique* do Marquês de Torcy, nascida como uma espécie de guilda *après la lettre* em pleno *Ancien Régime* pré-revolucionário.

À superfície, o Estado francês parece ter adoptado um modelo semelhante ao que se instaurou como norma na Europa do pós-2.<sup>a</sup> Guerra Mundial: criou então um *Institut Diplomatique*. Este *Institut Diplomatique*, que foi bastante reestruturado em 2001, está integrado no Quai d'Orsay. Organiza cursos de formação, durante o período que se poderia designar como “estágio”. Mas privilegia exercícios práticos, testemunhos pessoais e intervenções de especialistas do *métier* e do *milieu*, considerando que a formação deve ter mais como objectivo a transmissão de experiências do que a simples aquisição de conhecimentos<sup>36</sup>. Daí que o curso que organiza seja composto por quatro módulos, dos quais apenas um tem natureza teórica. Os outros três encontram-se eminentemente orientados para “a prática”, destacando-se neste plano tópicos como a profissão, as ferramentas, as práticas e o tempo de acção da diplomacia, bem como a vertente europeia específica em que o Estado francês tão empenhado com toda a evidência está. Uma grande percentagem dos jovens diplomatas que os frequentam são no entanto originários das elites estaduais formadas na poderosa *École Nationale d'Administration* (ENA)<sup>37</sup>. A verdade é que tanto no recrutamento como no ensino-aprendizagem, os ecos da velha *Académie* parecem nítidos, sob as novas roupagens.

Tendo em vista a economia do presente trabalho, é inútil entrar em pormenores excessivamente detalhados quanto ao que tem sido a evolução da formação disponibilizada, em França, para a preparação dos diplomatas dedicados à representação externa do que o Estado considera os seus interesses nacionais. Com o intuito de, por um lado, pôr bem em evidência as continuidades relativamente ao modelo histórico de Torcy e de, por outro lado, mostrar as principais linhas de força do ensino-aprendizagem dispensados no Quai d'Orsay, bastará uma descrição daquilo que compõe o ensino ministrado aos jovens diplomatas franceses em início de carreira. Note-se, caucionamos, que aqui apenas está em causa o ensino ministrado no interior do Ministério, uma vez os diplomatas recrutados por concurso e consoante a especialização espelhada na existência de categorias de funcionários (o corpo de conselheiros, maioritariamente saídos da ENA, e o de secretários de assuntos externos)<sup>38</sup>: de fora fica toda a formação

---

<sup>36</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/emplo.../institut\\_diplomatique\\_7261.htm](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/emplo.../institut_diplomatique_7261.htm), consultado em 06-07-2005.

<sup>37</sup> A ENA foi fundada em Outubro de 1945, por iniciativa do General de Gaulle, com o objectivo de formar os altos quadros da administração pública.

<sup>38</sup> Registe-se que os Conselheiros pertencem ao “*cadre d'Orient*” enquanto que os secretários podem ser colocados no “*cadre d'Orient*” ou no “*cadre général*”.



académica – e no caso francês, como tivemos ocasião de sublinhar, esta distinção é crucial –, uma formação por via de regra excelente – obtida, como foi dito, nas *grandes écoles* (sobretudo, repetimos, a ENA e *Sciences Po*) de que são oriundos os mais importantes de entre eles. Tanto não é possível, submetemos, senão em casos atípicos como o francês, em que se verifica um enorme entrosamento “umbilical”, por assim dizer, entre o ensino disponibilizado numa mão-cheia de instituições públicas de elite e o aparelho de Estado.

O contraste, parcial mas em todo o caso marcado, com aquilo que tem sido a evolução genérica ocorrida na grande maioria dos outros Estados modernos é claro. Para o verificar não é preciso ir muito longe. A tónica nos métodos tradicionais de “indução iniciática” é de imediato visível na definição do único objectivo da formação inicial dos “*lauréats catégorie A*” (os diplomatas): “[une] *connaissance du Ministère et des métiers de la diplomatie*”<sup>39</sup>. Seria difícil asseverar de maneira mais nítida o foco colocado pelo Estado francês na reprodução pura e simples das práticas ministeriais endógenas ao Ministério, apenas possível quando se presume, como ponto de partida, uma excelente formação prévia dos jovens diplomatas recém-entrados e, como ponto de chegada, se pretende garantir uma mera continuidade. Em coerência com a modelização analítica do presente trabalho, parece-nos, em qualquer caso, inevitável que o Estado francês se venha a ver, a prazo, na contingência de levar a cabo novas reestruturações nas suas estratégias de formação de diplomatas ou de a indexar à progressão na carreira, aproximando-se um pouco mais da bitola europeia moderna: o risco, caso o não faça, é o de ir perdendo o protagonismo global que tanto ambiciona. Não é pois nenhuma surpresa apontar-se a insuficiência como a crítica de fundo que é feita ao caso francês no que concerne à formação diplomática<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Todos estes dados foram fornecidos pelo Estado francês à Comissão Europeia, tendo em vista a publicação, em 2004, de um manual intitulado “*Programmes de Formation des MAE de l’UE et de institutions de l’UE*”. Para os os “*lauréats catégorie B*” (circunscrita aos “*diplomates ou personnel administratif, selon les fonctions*”), tal como, aliás, aos de “*catégorie C*” (o “*personnel administratif*”) também de forma altamente significativa, as quatro finalidades centrais que presidem aos primeiros passos formativos: são listadas como as de “*acquérir une vision d’ensemble du Ministère des Affaires Étrangères; se familiariser avec les règles propres au Ministère; favoriser l’intégration des nouveaux lauréats dans le Ministère; [et la] mise à niveau (ou remise à niveau) de notions indispensables (budget, droit, administration)*”. Enquanto para os funcionários iniciandos franceses de “*categoria A*”, a formação tem a duração de 2 meses, para os de “*categoria B*” apenas tem 6 semanas, e para os da “*C*”, 3 semanas bastam.

<sup>40</sup> Vide, por exemplo, Helena María Cosano Nuño, “*El modelo de acceso a la carrera diplomática en Francia*”, in M. C. Etchenique et al., *op. cit.*, p. 54.

O caso da Suécia contrasta fortemente com o francês. Apesar da altíssima qualidade de muitas das Universidades suecas (da de Estocolmo, à de Gotemburgo, à de Upsala, todas elas excelentes em domínios como os da Ciência Política, das Relações Internacionais, do Direito, ou da Economia), os diplomatas recém-ingressados no Ministério são sujeitos a um curso intensivo, obrigatório e em full-time, com a duração de 9 meses. O curso, nas palavras do Ministério sueco dos Negócios Estrangeiros, “provides the participants with a broad overview of all aspects of Swedish foreign policy. A variety of subjects are covered (such as Foreign and Security Policy, Economy, Trade and Export Promotion, International Law and Human Rights, etc.) through lectures, seminars, workshops and visits to various Swedish and international bodies, as well as three periods of internship at the MFA, other government agencies and organisations”<sup>41</sup>. Este curso, famoso, intitula-se *The Swedish Diplomatic Programme*. Resulta claro, da sua organização, que tenta compatibilizar seminários teóricos e práticos variados<sup>42</sup>, com tarefas desempenhadas em alguns dos departamentos do Ministério e até mesmo em alguma representação da Suécia no estrangeiro.

Seguem-se-lhe numerosíssimos cursos breves de formação mais especializada, antes e logo depois da primeira colocação em posto e, mais tarde, ao longo da carreira dos muito profissionais diplomatas suecos. Um pequeno país com menos de uma dezena de milhões de habitantes, a Suécia parece claramente apostada na utilização das suas estruturas diplomáticas, bem preparadas e apetrechadas, para tentar assegurar uma maior e mais importante presença nos palcos globais emergentes: e tem, certamente, vindo a consegui-lo.

Mantendo-nos no quadro genérico dos Estados membros da União Europeia, tem especial interesse voltarmo-nos para exemplos da antiga Europa de Leste recém-admitidos na União e na Aliança Atlântica. Trata-se de países recentemente saídos do extinto bloco soviético, recheados de elites portadoras de um nível médio de instrução bastante alto, muito pobres em implantação internacional própria, mas

<sup>41</sup> *Idem*, *op. cit.*, “Programmes de Formation des MAE de l’UE et institutions de l’UE”, na secção relativa à Suécia. Ver também Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 20.

<sup>42</sup> Eis alguns exemplos de natureza teórica: Política Externa e de Segurança; Questões da União Europeia; Economia e Comércio Externo da Suécia; Direitos Humanos e Democracia; Cooperação Internacional e Desenvolvimento; Questões Culturais, *Media* e Informação; Questões Jurídicas, Consulares e Política de Imigração; Funcionamento da Administração Pública; Questões de Protocolo. E outros de natureza prática: Redacção de Informações e Telegramas; Técnicas de Negociação Internacional; Relações com os *Media*. Cf. Etchenique – *Los procesos de selección...*, p. 31.

com uma compreensível ambição em a adquirir. A conjuntura parece propícia e uma formação esmerada de quadros diplomáticos especialmente aptos para agir em palcos internacionais em profunda mudança é um mecanismo em muitos sentidos ideal para a lograr. Por razões óbvias, focaremos num primeiro momento dois desses Estados, aqueles que nos parecem mais capazes de utilizar a sua integração recente na NATO e na União Europeia para conseguir dar um empurrão a tais compreensíveis ambições: a Polónia e a República Checa.

Os dois exemplos são assaz diferentes um do outro, no seguimento, porventura, não só das diferenças de tradição estadual, mas também na de escala. Todavia, e posto que a nossa finalidade é a de mostrar como a prossecução de objectivos estratégicos comuns soe a instauração de mecanismos afins de ensino-aprendizagem para os mediadores diplomáticos, tratá-los-emos em conjunto. Um rápido e sucinto levantamento da formação exigida na fase inicial da carreira dos diplomatas polacos e checos será, de novo, suficiente.

Começemos pela República Checa. Aí é fornecida aos diplomatas recém-ingressados no respectivo Ministério uma “*theoretical part of the course for newly recruited diplomats who successfully passed exams of the recruiting contest which is held by the Ministry of Foreign Affairs every year. [The] course develops the diplomatic skills (negotiation, presentation, etiquette) and further develops knowledge in the subjects important for diplomatic career (international relations, international law, economics etc.)*”<sup>43</sup>. Este curso, definido pelas autoridades checas como “teórico”, tem a duração de 5 meses, e é obrigatório e ministrado em full-time. Trata-se de um curso exigente e muitíssimo intensivo, que visa uma melhoria genérica visível na qualidade dos formandos que a ele se vêm submetidos.

Em paralelo, na Polónia, os jovens diplomatas polacos que ingressam no Ministério dos Negócios Estrangeiros são submetidos a cursos locais de formação intensiva e formal, em exclusividade e por um período de 6 meses (um alargamento recente, visto que até há bem pouco tempo, o período era de apenas 10 semanas)<sup>44</sup>, em disciplinas integralmente académicas: “*international relations – history and theory; economy; European integration (history, European law, economic integration); international security (legal framework, institutions, proliferation, terrorism); globalization; international organizations and Polish multilateral*

---

<sup>43</sup> *Idem*, op. cit., “Programmes de Formation des MAE de l’UE et institutions de l’UE”, na secção relativa à República Checa.

<sup>44</sup> Comunicação pessoal recebida em Varsóvia, a 17 de Novembro de 2005, do novo Director da Academia Diplomática polaca.

diplomacy; the history of Polish diplomacy; Polish bilateral relations; international law theory.”. Essa formação vê-se complementada por módulos teóricos, mas de cariz mais aplicado: “consular service; diplomatic protocol and correspondence; negotiations and public relations”<sup>45</sup>. No fundo, acrescentam-se-lhe uma camada teórico-prática fundamental. Tal como no caso checo, no polaco a formação “teórica” é ministrada, na sua esmagadora maioria, por universitários oriundos da Academia das Ciências nacional, entidades nos dois casos tributárias do modelo de Estado anterior e que sobreviveram ao soçobrar deste; acrescentam-se-lhe, hoje, docentes de várias das muitas Universidades públicas e privadas existentes.

Em ambos os casos, polaco e checo, de igual modo, são funcionários diplomáticos graduados (muitos deles doutorados) os responsáveis pela formação mais profissionalizante levada a cabo de modo a facilitar uma melhor integração ministerial. No caso polaco, os seis meses em tempo integral e regime intensivo que os jovens Adidos permanecem na Academia Diplomática logo após o seu concurso e ingresso no Ministério são seguidos por outro meio ano de colocação “em serviços centrais do Ministério”<sup>46</sup>, para aí terem algum *on the job training* suplementar. Caso “haja disponibilidades financeiras”, o último terço dos dezoito meses que, por norma, medeiam entre a tomada de posse e a confirmação, são utilizados para colocação “em regime de estágio experimental” dos jovens Adidos em postos no exterior, por via de regra em Embaixadas e Consulados implantados em Estados-membros da União Europeia, a grande prioridade polaca.

Um outro caso interessante – e não muito diferente dos dos dois países “de Leste” que já escrutinámos rapidamente, e designadamente o da Polónia sua quasi-vizinha – é o da Estónia. Tal como nos nossos exemplos anteriores, cinjimo-nos ao ensino ministrado aos diplomatas estónios em início de carreira.

O curso preparatório de entrada no Ministério estónio inclui disciplinas académicas, em muitos casos ministradas por gente “da casa”: “*how Estonian Foreign Service works; priorities of Estonian Foreign Policy; international organizations and Estonia’s role in them; Estonia and EU; security policy, NATO; bi- and multilateral relations; trade policy, foreign economic relations; international law; consular affairs*”. Inclui também uma formação mais directamente apontada para a vida interna do Ministério e para a sua relação institucional com o exterior (nacional

---

<sup>45</sup> *Idem*, op. cit., “Programmes de Formation des MAE de l’UE et institutions de l’UE”, na secção relativa à Polónia.

<sup>46</sup> *Idem*, comunicação pessoal.

e internacional): são assim fornecidas sessões relativas a “*protocol and etiquette; negotiation training*”. As semelhanças com o caso polaco são muitíssimo nítidas<sup>47</sup>.

Interessante é ainda a composição do agrupamento de discentes que frequentam estes cursos, que têm uma duração estipulada como de “92 horas académicas”<sup>48</sup>: Por um lado estamos perante o que é definido como “*a 2-month compulsory course*”, no que diz respeito aos jovens diplomatas recém-chegados à carreira estónia. Mas, por outro lado, o curso é aberto: “*non-diplomatic staff can join on voluntary basis*”. A este curso seguem-se, no percurso profissional dos jovens diplomatas estónios, mais dois. Logo antes da sua primeira colocação em posto, um segundo com a duração de “24 horas académicas”. E um terceiro, complementar e com uma forte tónica linguística local, recebido quando já em posto, com a duração de “50 horas académicas”.

Parece pois evidente o esforço estónio no sentido de obter uma implantação europeia e mundial mais fortes cortando amarras com o modelo soviético que durante meio século lhes foi imposto. Tal modelo era definido no seio da Academia Diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros da União Soviética, então a mais importante instituição de formação e investigação neste domínio, que conferia graus universitários de licenciatura, mestrado e doutoramento em Relações Internacionais e Economia Internacional.

A progressão das coisas é aqui reveladora. Fundada em 1934, a Academia moscovita (mas com antenas um pouco por toda a URSS) sofreu sucessivas reformas, a última em 1974, tendo tido um papel de grande relevo na formatação de gerações de diplomatas dos países sob a esfera de influência soviética. Em sua substituição foi depois da implosão de início dos anos 90 criada uma Academia Diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, que veio tomar o seu lugar. Tem como objectivos a formação, reciclagem e especialização de

---

<sup>47</sup> Como, aliás, o são também os exemplos dos outros dois Estados bálticos, a Lituânia e a Letónia. No primeiro caso, os recém-chegados diplomatas letónios recebem duas séries de aulas, uma delas de 32 sessões, a outra de 33. No segundo, os jovens diplomatas lituanos estão sujeitos a um curso intensivo de dois meses em full-time, com aulas em áreas tão variadas como “*public administration, constitutional law, international law, international organizations, international economics, strategic planning, etc.. Specialized courses cover international relations, diplomacy, diplomatic protocol, professional skills, psychological training, etc.*”. Tal como o Ministério dos Negócios Estrangeiros lituano o especifica, nestes cursos “*lecturers are university professors and Ministry officials*”.

<sup>48</sup> Uma “hora académica”, no modelo tradicional europeu, corresponde a uma hora e um quarto ou a uma hora e meia “de relógio”.

funcionários dos governos federal e local da Rússia, Comunidade dos Estados Independentes e outros países, designadamente daqueles com quem tem mantido relações mais estreitas historicamente – designadamente os Estados Bálticos, muitos dos da Europa Central e de Leste, ou o Vietname, a Coreia do Norte, Cuba e a Mongólia –, bem como de políticos e homens de negócios.

Por esta via, o modelo manteve-se largamente homogéneo neste agrupamento de Estados. Para entrar nas respectivas carreiras diplomáticas, o que só é possível, pelo menos do ponto de vista dos princípios, com um diploma relativo a um dos graus que a Academia concede, há um curso inicial, o qual tem seguimento, numa fase mais avançada, em cursos breves para Embaixadores, Ministros-Conselheiros e Cônsules-Gerais. O corpo docente é maioritariamente formado por académicos, professores e investigadores, sendo que alguns dos mais proeminentes políticos e diplomatas são com frequência convidados para proferir lições e conferências. A área da investigação e publicações está a cargo do Instituto de Estudos Internacionais Contemporâneos<sup>49</sup>. Do que se expôs parece sobressair um esforço de *aggiornamento*, que no entanto não fez desaparecer uma certa predisposição “hegemónica” (ou, em todo o caso, localmente dominante) sobre alguns dos Estados da antiga URSS como também sobre os regimes socialistas sobreviventes ao fim da Guerra Fria<sup>50</sup>.

Mantendo ainda a nossa atenção na Europa não-comunitária, podemos dar realce ao caso norueguês, sendo aí de referir a existência de organizações como o NUPI (Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais, que alberga um importante departamento de Política Internacional), o ARENA (Centro de Estudos Europeus da Universidade de Oslo) e o NORAD (Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento, que, entre outras atribuições, tem o papel de, no terreno, dar “aconselhamento profissional” às Embaixadas).

A área de formação diplomática está, no entanto, contemplada na própria estrutura governativa, no *Norwegian Foreign Service Institute* (NFSI) o qual organiza e disponibiliza cursos de elevada especialização, em estreita colaboração com a

<sup>49</sup> [http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/english](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/english) e Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 32.

<sup>50</sup> É difícil apurar até que ponto tudo isto tem conotações político-ideológicas residuais e, caso as tenha, quais. O diplomata já citado, Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 32, comentou, a este propósito, em alusão ao modelo russo: “the process whereby new diplomatic officials are actually selected for the Ministry of Foreign Affairs today is not very transparent, as may easily be imagined”. Não é óbvia a extensão da aplicabilidade deste considerando (nem, de resto, a sua veracidade no caso russo ele próprio) aos outros Estados referidos neste agrupamento.

mencionada NORAD, cursos esses para os quais dispõe de uma equipa permanente que se mantém sempre ciosamente actualizada, de modo a poder fornecer aos diplomatas noruegueses instrumentos que lhes permitam exercer as suas funções de forma mais precisa e eficiente.

Em todo o caso, e para assegurar o enriquecimento da formação sem agravar excessivamente os custos, o NFSI faz parcerias com outras instituições, públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, cujo contributo seja considerado valioso: seja no ciclo de iniciação (com 3 anos intensivos de duração, em parte práticos, mas no essencial teóricos) seja no posterior, de reciclagem. Fá-lo, sobretudo, no que diz respeito a áreas mais especializadas. É disso exemplo o *outsourcing* educacional a institutos universitários particulares para temas muito específicos, como é o caso com a “adjudicação”, ao *Christian Michelson Institutet* da Universidade de Bergen, para a formação e a investigação sobre temas de actualidade como “corrupção” ou os “*failed states*”, o ensino quanto a esses tópicos e as problemáticas que envolvem. Estes cursos estão virados não apenas para os funcionários diplomáticos nacionais da Noruega, mas também a todos os agentes e funcionários públicos e privados noruegueses que mantêm ligações com o estrangeiro<sup>51</sup>. Não parece necessário dar realce ao facto de esta formação seguir o modelo misto moderno, que tanta

---

<sup>51</sup> Muitos outros exemplos poderiam ser aduzidos, mas para não sobrecarregar demasiado o texto e por não revelarem especificidades significativas optámos por inseri-los em rodapé. Começamos por alguns exemplos europeus. A Croácia tem também uma Academia Diplomática cujas funções essenciais são a formação de diplomatas, a publicação de edições relevantes, a investigação de assuntos de política externa, e a cooperação com instituições afins. Na Dinamarca, por outro lado, é um departamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros quem recruta e forma diplomatas, tendo em conta as necessidades de cada serviço na reciclagem e aperfeiçoamento de conhecimentos. Os recém-chegados têm de passar por um período especial de três anos, durante o qual compatibilizam o seu trabalho em dois departamentos (ano e meio em cada um) com a frequência de aulas teóricas que incidem sobre o funcionamento do ministério, a orgânica da administração pública, ensino de línguas e a prática diplomática (ver Etchenique, *Los procesos de selección...*, p. 43 e Polloni, *op. cit.*, p. 21). A Grécia só em 1998 formou a sua Academia Diplomática, integrada no Ministério dos Negócios Estrangeiros, a qual tem como missão fundamental a formação profissional, inicial e contínua, de todos os funcionários do Ministério (incluindo, portanto, também, os não diplomatas), assim como uma intervenção na promoção na carreira, centrada na fase, tida como crucial, de passagem dos jovens Primeiros Secretários de Embaixada a Conselheiros ([http://www.mfa.gr/english/the\\_ministry/academy/aims.html](http://www.mfa.gr/english/the_ministry/academy/aims.html)), consultado em 19.07.05. Malta, como foi já antes referido, abriga a *Academia Mediterrânica de Estudos Diplomáticos*, associada à Universidade de Malta em parceria com o *Institut d'Etudes Internationales*, em Genebra. A Academia confere o grau de *Master in Diplomacy* (M. Dip.) e *Master of Arts in Diplomatic Studies* (M.A.), assim como um certificado e diploma em Estudos Diplomáticos para cursos em *part-time*, num ou em dois anos.

importância tem vindo a adquirir nos Ministérios europeus dedicados à implantação nacional nos palcos internacionais. E a Noruega, um pequeno país com pouco mais de quatro milhões de habitantes, tem seguramente vindo a lográl-la de maneira invejável.

### 3.2. As paisagens variadas nas Américas

Mantendo os mesmos critérios analítico-descritivos, mudemos agora de continente. Um bom exemplo – embora se trate de um exemplo em muitos sentidos atípico, quanto mais não seja pela escala –, é o dos Estados Unidos da América. Os EUA têm, na área da formação, uma tradição arraigadamente académica, por terem criado, em 1919, no seio da Universidade de Georgetown, a *Edmund A. Walsh School of Foreign Service*. O seu fundador, que deu o nome à escola, era um padre jesuíta, que orientou os cursos no sentido de preparar profissionais para que soubessem actuar nas relações internacionais numa perspectiva intercultural. Actualmente, a Escola dispõe de estudos ao nível da licenciatura e mestrado, sendo frequentada por alunos provenientes de mais de setenta países, proporcionando aos estudantes oportunidades para “to think about, analyze, and act in the world of the twenty-first century with imagination, good judgment, and compassion”<sup>52</sup>. No mesmo país, porém, a primeira instituição a conferir grau académico foi a *Fletcher School of Law and Diplomacy*, da Universidade de Tuft, fundada em 1933<sup>53</sup>.

Mas isso não é tudo. No interior do *State Department* norte-americano, está implantado um enorme *Foreign Service Institute*, sediado no *National Foreign Affairs Training Center*, de tão boa nomeada, que desde 1993 tem vindo a crescer muito rapidamente, ministra hoje em dia cerca de 3.000 cursos para um total médio de quase 15.000 discentes e detém funções que se resumem a pouco mais do que a uma formação inicial e local, de três meses a um ano, dos futuros diplomatas norte-americanos, e de uma escola de línguas e preparação geral (designadamente no

---

<sup>52</sup> <http://www.georgetown.edu/sfs>, consultado a 09.08.2005.

<sup>53</sup> <http://fletcher.tufts.edu/about/mission.shtml>, consultado em 09.08.2005. O fundador, Austin Barklay Fletcher, tinha em mente “a school to prepare men for the diplomatic service and to teach such matters as come within the scope of foreign relations [which] embraces within it as a fundamental a thorough knowledge of the principles of international law upon which diplomacy is founded, although the profession of a diplomat carries with it also a knowledge of many things of a geographic and economic nature which affect relations between nations”. Cf. Russell E. Miller, *Light on the Hill: A History of Tufts College 1852-1952*, Boston: Beacon Press, 1966, p. 571. Pelo menos nalguns casos, chegara de veras a época da formação moderna.



plano protocolar) para a formação específica, virada para o exercício futuro de funções executivas (quantas vezes tão particulares) de outros agentes da Administração, tais como, por exemplo, diplomatas militares, especialistas de informações, *aid workers*, etc.. Por vezes recorre a parcerias com organizações privadas, como a afamada *Association for Diplomatic Studies and Training*. Mais uma vez, a intensidade da especialização funcional plasmada nos cursos ministrados (a maior parte deles de natureza académica, embora com uma assinalável componente prática, incluindo seminários sobre as estruturas e tarefas do *Department of State*, serviço diplomático e consular, técnicas de comunicação, actualidade internacional, assim como visitas de estudo a numerosas instituições e exercícios de simulação) tornam espúria qualquer tentativa de simplificação daquilo que é disponibilizado<sup>54</sup>.

Viremo-nos para sul, para a América dita latina de prevalência espanhola, onde a carreira não é especialmente competitiva na medida em que, em muitos casos, como tem sido muitas vezes afirmado, está estreitamente ligada “a uma lógica ora fortemente oligárquica e endogâmica, ora marcadamente política”<sup>55</sup>. Não obstante a influência do tradicionalismo nos critérios de recrutamento – o que só reforça a necessidade de uma formação de qualidade – está em curso uma mudança de

---

<sup>54</sup> Domenico Polloni, *op. cit.*, pp. 26-27. No Canadá, registe-se a existência do *Foreign Service Development Program*, um amplo curso de formação teórico-prático, parte do qual a cargo do *Canadian Foreign Service Institute*, com a duração de cinco anos, incluindo colocação em posto ou numa instituição da administração central, no termo dos quais se convertem em funcionários de pleno direito do *Foreign Service*. No meio universitário ocupa posição de relevo a *Norman Paterson School of International Affairs*, da *Carleton University*, em Ottawa, a qual, desde 1965, desempenha papel de relevo na investigação e formação em diplomacia.

<sup>55</sup> Uma perspetivação redutora quanto aos contornos de um conjunto difuso de situações muitíssimo diferenciadas umas das outras, que hoje em dia parecem, pelo menos nalguns casos, estar a ser objecto de esforços moderadamente bem sucedidos de modificação, através de pressões para uma cada vez maior “profissionalização” sistemática, por intermédio da imposição de princípios e normas de “anonimato” e “objectivização” das modalidades de contratação-recrutamento de diplomatas e, em vários países da região, por meio de tentativas de contenção das nomeações “políticas” por via de um sistema restritivo de “quotas”. Generalizando porventura abusivamente, Domenico Polloni, *op. cit.*, p. 33, resume assim a situação: “(...) the main features of the Latin American system are the absence or rarity of any competitions for a diplomatic career, the selection of future diplomatic staff from among graduates of the Diplomatic Academy, the fact that the tests for admission to the Diplomatic Academy are based primarily on academic criteria and not on aptitude, a “traditional” humanistic notion of the diplomat and a sound knowledge of foreign languages”. Uma observação cuidada mostra diferenças óbvias entre a América Central e a do Sul, entre ambas e o Caribe, sendo, ademais, cada um destes agrupamentos em todo o caso bastante heterogéneos. Note-se, porém, que o Brasil e o Chile são porventura os exemplos mais conseguidos dos esforços de “modernização” e “racionalização”.

tendência, de que o Brasil parece ser o mais eloquente e refrescante exemplo. Sem, naturalmente, quaisquer pretensões de uma exaustividade, que aqui seria descabida, atentemos em alguns dos países em causa.

O Chile dispõe de uma *Academia Diplomática* chamada de “Andrés Bello”, parte integrante do *Ministerio de Relaciones Exteriores*; foi fundada em 1954 com o propósito de seleccionar, formar e especializar os diplomatas chilenos. Segundo o Embaixador Rolando Stein, o presente Director do Instituto chileno, a formação inicial dos jovens diplomatas do seu país compreende “un curso de formación que dura 18 meses – distribuidos en cuatrimestres - y contempla aproximadamente 60 materias, muy vinculadas a la agenda internacional. [Este curso inclui] nociones elementales de Derecho Internacional Publico, Relaciones Internacionales y Economia para nivelar los conocimientos de alumnos que provienen de diversas carreras universitarias (últimamente han sido seleccionado periodistas, un arquitecto, un ingeniero electronico e historiadores, ademas de abogados y economistas. [...] Cuando se graduan después de 18 meses reciben su Maestria en Diplomacia y luego desarrollan una practica de dos años antes de salir al exterior en su primera destinacion”<sup>56</sup>.

A Academia organiza ainda cursos internacionais desde 1977, admitindo a formação de jovens diplomatas de “países amigos”, oriundos especialmente da América de língua espanhola. O “Curso Internacional en Diplomacia”, sem sombra de dúvida o mais importante de todos, dá especial ênfase aos assuntos latino-americanos, tendo recebido alunos provenientes de 48 países. Os objectivos definidos privilegiam o enfoque multidisciplinar, a especialização em assuntos regionais – no caso, sobretudo a América Latina – o conhecimento de aspectos específicos da política internacional de um ponto de vista latino-americano, o aprofundamento do contacto com diplomatas e o conhecimento da realidade chilena.

Nos dois casos, a leccionação das aulas é assegurada, conjuntamente, por diplomatas e professores universitários. O primeiro destes dois cursos é aquele que aqui mais nos interessa. O programa de formação inicial dos jovens Adidos decorre, como vimos, durante dois quadrimestres, em que o primeiro dos quais dá maior destaque a matérias de âmbito mais geral, enquanto o segundo se focaliza mais em questões regionais. Concomitantemente, decorrem todos os anos na Academia chilena um número variável (mas sempre grande) de seminários ou cursos breves de vários tipos, cujas tónicas tendem, no essencial, a ser académicas<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Rolando Stein, comunicação pessoal.

<sup>57</sup> *Embajada de Chile*, Lisboa, Nota Verbal n.º 49/2005, de 19.07.2005.

Ainda na América Latina não pode deixar de ser mencionado o exemplo brasileiro, pela organização notável de cursos no Instituto Rio Branco, criado em 1946 para seleccionar e treinar os diplomatas “em processo contínuo de formação”. O célebre Instituto fá-lo no essencial através de três cursos, a saber: o Programa de Formação e Aperfeiçoamento (PROFA-I), frequentado por jovens diplomatas no início da sua carreira; o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD), destinado a Segundos-Secretários; e o Curso de Altos Estudos (CAE) desenhado para Conselheiros.

O Instituto Rio Branco disponibiliza também cursos de técnicas de negociação e diplomacia, de prática consular, protocolo e línguas. Paralelamente, organiza cursos especiais para jornalistas e funcionários públicos ligados à área do comércio externo<sup>58</sup>. O chamado PROFA-I tem por destinatários os diplomatas aprovados no concurso de admissão e é um ciclo formativo, bem como de avaliação das aptidões e capacidades durante o período de estágio em que são Adidos de Embaixada (2 anos).

Os seus objectivos – cuja transcrição evidencia o facto de se ter logrado apontar, no Brasil, para um entrosamento harmonioso entre teoria e prática – são logo à partida claramente equacionados pelo próprio Instituto: “i) estimular o interesse pela profissão; ii) harmonizar os conhecimentos adquiridos no curso universitário com as necessidades da formação diplomática; iii) transmitir e praticar os ensinamentos próprios à função diplomática; iv) desenvolver a capacidade crítica para a melhor compreensão da gestão das decisões e atitudes da política externa brasileira e v) iniciar nas normas de conduta e nas técnicas de gestão do Itamaraty”<sup>59</sup>. Como instrumentos de formação e aperfeiçoamento são executados durante o longo curso vários trabalhos práticos, prelecções, exames, são levados a cabo debates em seminários, compostas monografias, é disponibilizado aos jovens Adidos treino em posto e na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, são-lhes oferecidas visitas a Estados da Federação, entre muitas outras actividades.

Pelos seu lado, o CAD – o estágio de aperfeiçoamento destinado aos Segundos-Secretários na carreira brasileira – tem por objectivo aprofundar e actualizar os conhecimentos necessários aos desempenhos das funções exercidas pelos Segundos e Primeiros-Secretários e é requisito de progressão na carreira (no caso destes últimos). O curso tem duas fases, uma primeira de conferências sobre política

---

<sup>58</sup> <http://www2.mre.gov.br/irbr/irbr/institu.htm>, consultado em 19.08.05.

<sup>59</sup> Idem, Portaria de 10 de Novembro de 1995.

externa brasileira e actualidade política e uma segunda de exames. Por fim, o CAE – o curso “de Altos Estudos” – é direccionado para Ministros de 2.<sup>a</sup> e 1.<sup>a</sup> classe <sup>60</sup>. Escusamo-nos de comentários – visto eles nos parecerem desnecessários – quanto ao grau de profissionalização e ao nível e qualidade da formação ministrada pelo Estado ao diplomatas que, no exterior, representam os interesses do Brasil.

### 3.3. O Médio Oriente

E o Médio Oriente? Atendo-nos, de maneira geral e tão-só indicativa, à grelha comparativa de Meerts que modulámos, é seguramente útil alargar também nessa direcção o âmbito do esforço que aqui tentamos esboçar. Noutra latitude e com uma necessidade óbvia de bem fundamentar e melhor e mais solidamente balizar a sua acção externa, Israel dispõe de uma rede de formação de grande qualidade e dinamismo, ligada a universidades de renome, designadamente a *Hebrew University* de Jerusalém e a de Tel Aviv.

Esta ligação universitária de base não é despicienda. Bem pelo contrário, trata-se de um entrosamento intencional. No caso israelita é particularmente visível a articulação estreita existente entre os processos de formação de diplomatas e acção no quadro da política externa nacional. A área dos recursos humanos – dedicada ao recrutamento e formação dos diplomatas – está separada do Centro de Pesquisa Política existente no Ministério israelita dos Negócios Estrangeiros. Mas, em todo o

---

<sup>60</sup> Outros exemplos das Américas podem ser com utilidade aduzidos. De novo sem quaisquer preocupações de exaustividade, realçamos alguns deles. Na Venezuela foi fundado, em 1991, o *Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”* (em homenagem ao primeiro chanceler da Grã-Colômbia, Chefe-de-Estado na Venezuela e símbolo da unidade latino-americana), a funcionar como organismo do *Ministerio de Relaciones Exteriores*, o qual se define como *forum* para o estudo, análise e compreensão dos assuntos prioritários da política externa venezuelana, orientado pelo princípio condutor da integração regional. Para tal, fornece cursos de formação, actualização e extensão profissional para diplomatas, mas, tendo simultaneamente, um estatuto universitário, desenvolve estudos no nível de pós-graduação. Na Costa Rica, existe um *Instituto Diplomático* (designado *Manuel María de Peralta*), parte integrante do Ministério dos Negócios Estrangeiros (e da Igreja!...), o qual iniciou a sua actividade de formação de diplomatas em 1988, no treino, actualização e preparação dos diplomatas. Fez uma parceria com a Universidade da Costa Rica na organização de estudos de pós-graduação e procura atrair formandos da América Central e Caraíbas. O Perú tem uma *Academia Diplomática*, criada em 1955, no seio do *Ministerio de Relaciones Exteriores*, cuja frequência, mediante a realização de um curso com a duração de dois anos, é condição *sine qua non* para entrar na carreira diplomática. A Argentina tem um modelo idêntico ao do Brasil, dispondo de um *Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, que organiza um curso com a duração de dois anos para acesso e outro para Adidos, também de dois anos, em que o primeiro ano é teórico e o segundo prático, num departamento do Ministério. Ver Polloni, *op. cit.*, p. 34.

caso, alguma ligação residual é evidente entre este último e a primeira: o muito conceituado Centro fez uma parceria com a *Hebrew University* de Jerusalém, com a qual organizou um programa de pós-graduação em Diplomacia, na respectiva Escola de Relações Internacionais<sup>61</sup>.

Para o mundo árabe, vamo-nos cinjir ao exemplo do Egito e, mais uma vez, limitar-nos-emos à formação disponibilizada aos jovens diplomatas em início de carreira, e apenas nos termos dos critérios que enunciámos. Existe no país um *Institute for Diplomatic Studies*, criado no seio do Ministério egípcio dos Negócios Estrangeiros em 1966, onde se ministram cursos que, embora abertos à sociedade civil, estão sobretudo orientados para a formação tida como essencial para pessoal de diversas categorias na carreira diplomática.

Assume neste Instituto particular relevo aquele que é destinado aos jovens Adidos, o qual, com uma duração anual, privilegia as áreas da política, da economia, da estratégia, das tecnologias de informação, da prática diplomática, do ensino de línguas, do protocolo e dos assuntos consulares (incluindo *workshops* e visitas de estudo)<sup>62</sup>. O modelo tem laivos académicos marcados, que entrosam bem com uma sólida formação profissional intramuros, no quadro das práticas internas ao Ministério egípcio.

### 3.4. A grande Ásia

Deslocando a atenção para outras latitudes, mais distantes, do continente asiático, valerá a pena que nos debrucemos rapidamente sobre o que sucede em três potências com enorme projecção internacional: a China, a Índia e a Indonésia.

No que toca ao velho “império do meio”, há que começar por prevenir que são poucos os dados que temos disponíveis: refira-se que o Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês dispõe de uma estrutura, designada de Faculdade dos Assuntos Exteriores, com um formato idêntico ao de uma Universidade, como de resto o nome sugere, Faculdade essa que oferece uma variedade de cursos e diplomas, os quais conferem graus de licenciado, mestre e doutor, tendo como destinatários principais os futuros funcionários diplomáticos. É composta pelos seguintes departamentos: Estudos Diplomáticos, Estudos Ingleses e Internacionais, Estudos de

---

<sup>61</sup> <http://www.mfa.gov.il/MFA/About+the+Ministry/Structure+and+departments/Training>, consultado em 14.04.2005.

<sup>62</sup> <http://www.mfa.gov.eg/english>, consultado em 18.08.05.

Línguas Estrangeiras (Inglês, Francês e Japonês), Instituto de História das Relações Internacionais e Instituto de Direito Internacional<sup>63</sup>.

Também o *Indian Foreign Service*, com origem nas estruturas coloniais britânicas, faz agora parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Os candidatos a diplomatas recebem treino de seis meses numa academia de formação da função pública, a *Lal Bahadur Shastri National Academy*, passando depois para o *Foreign Service Institute (FSI)*, que dá uma formação teórica, com a duração de dez meses, em História, Relações Internacionais, Direito Internacional, Diplomacia, Ciência Política e Economia, Gestão e Línguas. Fundado em 1985 por iniciativa de Rajiv Gandhi, tem uma implantação cada vez mais forte e um dinamismo invejável, acolhendo formandos das repúblicas da Ásia Central<sup>64</sup>.

No que diz respeito ao país muçulmano mais populoso do mundo, existe um *Center for Education & Training (CET)* do ministério dos estrangeiros (*Department of Foreign Affairs*) o qual foi criado no início da década de 70, na sequência de uma *Foreign Service Academy* fundada em 1949 pelo ministro Ahmad Soebardjo, durante a luta pela independência. Numa fase inicial, destinava-se exclusivamente ao treino de diplomatas, mas hoje foi alargado a funcionários não-diplomatas do ministério e de outros, bem como a membros dos governos de nível local e provincial. O CET é dirigido por um diplomata sénior, dispondo de cursos para diplomatas em início, meio e topo de carreira. Define como objectivos a formação de diplomatas, não-diplomatas, a cooperação com outras instituições, universidades, organizações internacionais, concessão de bolsas e apoio administrativo. O ciclo de treino inicial prolonga-se por um período de quase dois anos, com um módulo introdutório de um mês e outro de um ano, teórico (enfatizando matérias como o Direito, a Economia e as Línguas), que inclui a exigência final de apresentação de uma dissertação; o tempo restante corresponde à colocação num departamento ministerial e em posto<sup>65</sup>.

### 3.5. A África subsaariana

Para terminar, vale com certeza a pena dedicar alguma atenção a África. Na África subsaariana manifesta-se muitas vezes igualmente uma enorme preocupação com a formação dos jovens diplomatas enviados para algures no Continente, ou para o

---

<sup>63</sup> Domenico Polloni, *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>64</sup> *Id.*, *ibid.*, pp. 30-31.

<sup>65</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 31.

resto do Mundo. Em muitos casos, ao processo de formação inicial e complementar dos seus diplomatas, os novos Estados africanos recorrem às respectivas ex-Metrópoles coloniais. Mas nem sempre é assim: vários exemplos há, em que se verificou a criação local de instituições universitárias (ou de ligações institucionais formais, internas e externas, a entidades desse tipo) para o efeito.

Dos muitos exemplos possíveis, escolhemos dois, notáveis por terem significado a criação em duas Universidades de cursos de pós-graduação neste domínio – uma num país africano de matriz britânica, outra num segundo, de matriz francesa. A saber: na Universidade de Nairobi, no Quénia, existe um *Institute of Diplomacy and International Studies*, que confere graus de mestrado e doutoramento em Estudos Internacionais e que dispõe de uma pós-graduação em Relações Internacionais; e também na Universidade dos Camarões, em que foi criado, logo em 1971, o IRIC (*Institut de Relations Internationales de Cameroun*), no qual é possível obter um *Diplôme d'Études Aprofondis* (DEA), e até mesmo um doutoramento, em Diplomacia.

Merece ainda uma atenção especial o caso sul-africano, pelas especificidades sociopolíticas que tem, e bem assim pelo efeito de arrastamento que decerto tem sobre todo o continente (ou pelo menos sobre o sector subsaariano dele). O exemplo da África do Sul é, ademais, intrinsecamente interessante. Com efeito, este país organizou um *Foreign Service Institute* (FSI) para formação diplomática num momento politicamente relevante de transformação da ordem constitucional do país, na década de 90 do século passado<sup>66</sup>. O que necessariamente tem apelado a um espírito de abertura à sociedade civil, contrastando com o anterior isolamento internacional por que se pautara a actuação externa do país e com um método de fazer política externa caracterizado, entre outras coisas, por um grande secretismo.

O programa sul-africano inicial de formação diplomática (*Diplomatic Training Program – DTP*) é complementado com o ensino de línguas e com o treino para tarefas administrativas. São diversos e de níveis diferentes os seus destinatários. Qualquer Chefe de Missão, Embaixador ou Alto-Comissário, ou um diplomata iniciado, é obrigado a frequentar o FSI, na presunção implícita de que o seu contributo será de reforçar as bases académicas através do envolvimento na diplomacia real (incluindo colaboração com as instituições congéneres). Acresce a

---

<sup>66</sup> John Barratt and Peter Vale, “Diplomatic Training in South Africa: Sharing Perspectives”, in *Global Dialogue*, volume 3.3, December 1998.

convicção de que a melhor defesa dos interesses do país implica um conhecimento aprofundado deste e neste sentido “*diplomats furthermore need to be familiar with the social and economic policies of South Africa (education, health, welfare, labour, economy, trade, defence, and security), and South Africa’s political, legal and justice system*”. Para além deste aspecto fundamental os funcionários inscritos recebem treino nas áreas vitais da diplomacia, isto é, “*the practical skills of negotiation, conflict management and resolution, multilateral diplomacy, trade and investment promotion, public and media relations, public speaking, preparation of speeches, cultural diversity and protocol and etiquette*”.

A valorização dos especialistas e académicos é outra das suas prioridades, recrutando professores nas universidades de Durban, Cape Town, Witwatersrand, South Africa e Pretória, os quais não só proferem conferências e conduzem cursos como propõem conteúdos para o DTP. A receita é de sucesso. A qualidade que já alcançou torna o FSI atractivo para os diplomatas dos países vizinhos, potenciado pela parceria com a Southern Africa Development Community (SADC) que lhe dá um papel de pivot na subregião.

Permita-se-nos, ainda, citar outro país que, tendo trilhado recentemente um ciclo de normalização da sua vida política e económica, evidenciou nesse momento a sua preocupação com a sua acção externa para consolidar a posição que tinha e conseguir as melhorias que queria ter: o Zimbabwe. O Zimbabwe Institute for International Affairs (ZIIA) foi criado em 2002, em consequência da reforma levada a efeito no Zimbabwe Foreign Service Institute, com o objectivo de criar um corpo de diplomatas habilitados com as competências e conhecimentos necessários para pôr em prática os objectivos da política externa do país. O ZIIA está integrado no Ministério dos Negócios Estrangeiros e organiza um programa de formação, a cargo do *Diplomacy and International Affairs Department* dirigido aos diplomatas em princípio de carreira; mas disponibiliza também ciclos de formação contínua para funcionários do Ministério e de outros departamentos do Estado com funções com uma componente externa.

Vale a pena pormenorizar um pouco as características do modelo zimbabweano. O curso-base tem dois módulos principais, sendo que o primeiro tem um cunho de iniciação às estruturas político-diplomáticas do país, com matérias do tipo “*the Government of Zimbabwe: Structure and Processes; structure and functions of the Ministry of Foreign Affairs; the Political Economy of Zimbabwe; Zimbabwe’s Foreign Policy; Diplomatic Practice; International Relations; International Law; International Economic Relations; Strategic and Security Studies; Regional and International Organisations; Communications and Media Studies*”; e inclui ainda um segundo,



estoutro muito mais vocacionado para aquisição da especialidade: “Analytical Skills; Negotiating Skills; Economic Diplomacy; Multilateral Diplomacy; Trade, Investment and Tourism Promotion; Human Rights, Good Governance and Democracy; Conflict Prevention, Management and Resolution; Administrative and Financial Skills; Language Training; Information Technology”. Num padrão reconhecível como o de uma modernização genérica um pouco por todo o Mundo, a composição curricular do curso ministrado no Zimbabwe é diversificada, porquanto adopta um formato que inclui conferências, debate, trabalhos de grupo, exercícios de simulação, estudos de caso, apresentações de trabalhos, workshops, visitas de estudo, etc..

PAÍS	TEMPO DE FORMAÇÃO	TIPO DE FORMAÇÃO
Espanha	6-8 meses/full-time	teórico
Itália	9 meses/full-time	teórico/prático
Reino Unido	Cursos breves de especialização, 2-3 semanas/full-time	teórico/prático
Holanda	5 meses/full-time	teórico/prático
Áustria	1 ano/full-time	teórico
Alemanha	3 anos/full-time	teórico/prático
França	?	prático
Suécia	9 meses/full-time	teórico/prático
R. Checa	5 meses/ full-time	teórico, depois prático
Polónia	18 meses/full-time	teórico
Estónia	2 meses/full-time	prático
Federação Russa	3 anos/full-time	teórico
Noruega	3 anos/full-time	teórico/prático
EUA	3 meses-1 ano/full-time	teórico/prático
Chile	16 meses/full-time	teórico
Brasil	2 anos/full-time	teórico
Israel	universitária/full-time	teórico
Egipto	1 ano/full-time	teórico
R.P. China	?	teórico
U. Indiana	10 meses/full-time	teórico
Indonésia	2 anos	teórico
Quénia	universitária	teórico
Camarões	universitária	teórico
África do Sul	?	teórico/prático
Zimbabwe	?	teórico

Figura 1. Um breve quadro comparativo

4. Poder-se-ia, obviamente, prolongar muitíssimo mais este arrolamento de exemplos. Tal como seria fácil aprofundar cada um deles e especificar similitudes e diferenças, valências, insuficiências e tensões. Não nos parece, porém, que isso seja necessário. Estratégias “modernas” de formação – de ensino-aprendizagem, por outras palavras – tendem a ocorrer, sobretudo, em Estados com sistemas educacionais robustos, mas também com pequenos Estados na sua órbita. De entre estes, são com facilidade detectáveis dois subgrupos: um deles, de Estados de grande escala e implantação global ou regional; e um outro, de pequenos Estados ambiciosos mas exíguos.

Mesmo aparentes excepções, como o é, em todo o caso à primeira vista e num sentido parcial, a constituída pelos franceses, encontram aqui uma explicação paralela, uma justificação conjuntural que não excede de modo nenhum o quadro proposto: é justamente pela selecção académica *prévia*, levada a cabo em instituições próprias desenhadas para o efeito, que a França pode prescindir – ou, pelo menos vai podendo fazê-lo – desse tipo de reconfiguração dos sistemas formativos voltados para a imprescindível preparação dos seus funcionários públicos estratégicos. Tal é por demais evidente em agrupamentos geográfico-políticos menos bafejados pela modernidade: quer nos encontremos na América Latina, na África, ou em muita da Ásia, o padrão dualista (chame-se-lhe isso) por nós circunscrito mantém-se, *mutatis mutandis*.

Com estas comparações em mente, e tendo ainda em vista as considerações que fomos enunciando, propomos agora dedicar uma atenção especial ao caso português. Toda a evolução a que nos referimos na parte 2. do presente estudo não pôde deixar de se ver minimamente na sentida condução da política externa portuguesa e dos seus executantes, em que nos vamos deter. Mas não se viu nela verdadeiramente reflectida. Tal como iremos verificar, o impacto dessa progressão ao nível nacional, nas suas várias etapas, foi ínfimo, ou pelo menos foi-o em termos comparativos.

Repetimos que a nossa intenção não é de maneira nenhuma, também aqui, a de propor uma qualquer narrativa histórica, que em todo o caso nos parece difícil de autonomizar de maneira convincente: é antes a de traçar linhas de força, vincar flutuações, e dar o devido realce a continuidades. Começamos reportando-nos à segunda metade de oitocentos e uma acção externa portuguesa (diplomática e política) com especificidades que em parte, naturalmente, decorriam da inserção no sistema internacional de um país que, parafraseando o eloquente título do visconde de Almeida Garrett, pouco pesava então na “balança da Europa”. A implantação efectiva de Portugal nas colónias africanas e asiáticas não era grande. O nosso entrosamento formal, num sistema internacional de Estados ainda reduzido e quase inteiramente centrado na Europa, só com idealismo poderia ser caracterizado como mais do que exíguo.

Com efeito, para além do peso da então já antiga relação com a “velha e pérfida Albion”, com um Brasil recém-independente e com o qual as relações se iam normalizando, uns Estados Unidos da América em ascensão, a França, a Espanha (ou a Santa Sé, com um estatuto *sui generis*) poucas mais eram as legações que Portugal possuía noutros países. E, previsivelmente, o corpo diplomático nacional português era diminuto e – neste aspecto não se distanciando de outros congéneres – muito tributário das minudências *Ancien Régime*.

A chegada do século XX iria significar mudanças na nossa inserção político-diplomática num sistema internacional ele próprio a ter de fazer face a transformações. O fim da Monarquia, como de resto antes a Restauração, impusera a abertura célere de uma nova frente, na batalha diplomática que depressa foi desencadeada para o reconhecimento da novíssima República. Um sistema internacional a esforçar-se por uma concertação tranquila e por uma normalização tão universal quanto possível convivía mal com alterações turbulentas no plano da soberania ou na forma dos Estados, que formavam as suas peças centrais.

Mas o embate resultante dessa mudança não foi caso único num processo de adensamento das nossas ligações diplomáticas e políticas ao exterior; nesta fase de transições múltiplas, vários outros momentos de ruptura houve. O reinado crucial de D. Carlos I, por exemplo, fôra profícuo no envolvimento do Estado português nas *démarches* eduardianas de promoção de uma *entente cordiale* para suste os ímpetos belicistas periódicos que a Europa a todo o custo queria evitar. Quando não estavam em causa, de maneira directa e inequívoca, questões de Estado ou de soberania (e as duas coisas tendiam a confundir-se uma com a outra), os mecanismos tradicionais de resolução pessoal de diferendos, baseados nas lógicas próprias de uma ordem amparada nas alianças pessoais entre elites, funcionavam menos mal. Num formato bem ao gosto da época, em boa parte, então, tudo se tornara possível graças aos bons ofícios de uma relação de amizade (baseada no gosto comum por mulheres, charutos e banquetes, ao que constava) entre o marquês de Soveral e Eduardo VII; num tabuleiro ainda tão marcado por um conservadorismo e tão personalizado, alguns dos ingredientes transversais eram esses...

Depressa, porém, a parada ia subir e as regras do jogo mudar: a sobrevivência de um Império ameaçado pelo aludido *scramble for Africa* – assim se pensava, no bom espírito do tempo, muita da implantação global portuguesa desde a perda do Brasil – envolveu Portugal na 1.ª Guerra Mundial e logo de seguida pô-lo em contacto com

a realidade da nova diplomacia que Versailles fizera cristalizar. Mais uma vez, uma mudança de peso e consequência fora encetada. Quer para isso estivessemos preparados quer não, fosse tal ou não desejado, o facto foi que a necessidade de uma diplomacia diferente da habitual e a urgência da delineação de uma real política externa uniam as mãos. As pressões foram-se instalando: apenas uma geração antes, o “Ultimato Inglês” tinha-o renunciado. As devassas da guerra tornaram-no óbvio. A participação de Egas Moniz, ou do muito mais radical Afonso Costa, nas negociações do pós-Grande Guerra mostraram bem a percepção crescente da necessidade de envolvimento português diferenciado numa ordem internacional a sofrer num ápice modificações de monta.

Em catadupa, as alterações sucederam-se umas às outras, num enovelamento que põe bem em evidência a interdependência de pressões oriundas do exterior e de factores internos. Para nos atermos apenas a uma das linhas de força do que isso significou no domínio genérico daquilo a que temos vindo a fazer alusão, lembramos a instauração do Estado Novo na sequência do golpe de Estado militar em 1926 e o envolvimento directo e pessoal do novo Presidente do Conselho e dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em questões internacionais que cada vez maior impacto tinham sobre a vida nacional e que vieram modificar profundamente o estilo de actuação dos diplomatas portugueses. Uma fusão crucial tivera lugar. Tratava-se de um ímpeto que vinha de dentro, por assim dizer; mas que, *ab initio*, se articulava com o exterior.

Na nova ordem internacional que se ia coagulando, a permeabilidade estrutural portuguesa a “externalidades” aumentava de forma inexorável. A Guerra Civil de Espanha, durante os rápidos e todavia penosos anos 30, constituiu um primeiro teste de uma renovada aceleração das mudanças, induzindo várias, avulsas. Mas, foi, sem dúvida, o fim da 2.ª Guerra Mundial aquilo que, como marco essencial, tornou evidente a necessidade de transformar o papel tradicional do diplomata e a implantação diplomática de Portugal. Até então, era difícil o acesso à “carreira” e o corpo diplomático nacional português era muito reduzido<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Uma “carreira”, aliás, só desde então verdadeiramente se institucionalizou em lugar central. O que até aí se verificava era um elevado grau de politização que afligia o corpo diplomático: os lugares de maior relevo eram de nomeação política – eram-no ora por laços de ascendência, ora por motivos político-ideológicos, ora por razões de fundo a impor a mobilização de entidades nacionais de maior peso específico, que problemas de maior monta (como aqueles que se iam multiplicando) exigiam. Até a uma segunda fase no Estado Novo, e salvo raríssimas excepções, os diplomatas de carreira viam-se subalternizados nas poucas Legações existentes, ou na Secretaria de Estado, em Lisboa.

Depois da derrota infligida pelos Aliados ao Eixo, tudo isso, lenta mas seguramente, se ia alterar, paradoxalmente intensificando-se ainda mais as propensões de porosidade externa e dependência política interna que vinham de trás. Na postura político-estratégica de Portugal no pós-guerra, com um regime em risco de isolamento e uma nova ordenação das coisas, a política externa ganhava uma importância acrescida, tanto mais que se tornava urgente encontrar respostas a dar – na Europa e fora dela – a conjunturas que se sucediam e que não eram especialmente favoráveis às posições tradicionais do Estado português. Cada vez era mais imperativo reagir de maneira mais pró-activa, como hoje diríamos, alterando tónicas, posturas e comportamentos.

O que, naturalmente, e apesar do esforço então tido quase como que *contra natura* que tal significava, não deixou de ter lugar. E teve-o com rapidez e eficácia: no pós-guerra tanto como durante o conflito, e com a perda resultante de margens de manobra, era a própria sobrevivência do regime aquilo que estava em causa. Agir rapidamente e em força impunha-se. Intensificar o controlo político tornara-se crucial. Recrutar gente nova era imprescindível. Alterar posturas também, embora aí os esforços tenham sido menos conseguidos. E havia que desdobrar as frentes de actuação, desde logo aumentando os seus pontos de aplicação e elevando-lhes o estatuto.

Atingira-se uma nova fase. Continuando um processo de crescimento encetado com as agruras do longo século XIX, acicatado pelo Ultimato, a que a Implantação da República dera um empurrão, e que recomeçara em força depois da Grande Guerra de 1914-1918, uma reorganização impunha-se no novo pós-Guerra. E não deixou de ocorrer. Como observou o Embaixador António Leite de Faria, depois de 1945 as Legações, poucas, passavam a Embaixadas, registando-se aquilo que designou de “inflação diplomática”<sup>68</sup>. A qual, como todas as inflações, tinha um muitíssimo bem marcado *dark side*.

Efectivamente, com o final do conflito de 1939-1945, para um Estado português subitamente encarado como atípico num sistema internacional cada vez mais homogeneizado, não só se tornaram mais pesadas as exigências da política externa, como aumentavam em flecha os meios e o número de agentes que a punham em prática. O período foi de crise, embora tal se visse esbatido pelo facto de outras preocupações avultarem para as potências vencedoras da longa contenda.

---

<sup>68</sup> (org.) António José Telo, *António de Faria*. Coleção Diplomatas Portugueses 2, Lisboa: Edições Cosmos, 2001, p. 466.

Mais: o crescimento súbito não deixou de ter um preço. Fez-se sentir, em resultado de uma e de outra dessas coisas, um desfasamento-distância entre, por um lado, o que era a realidade emergente de uma vida diplomática em reconversão face à nova conjuntura da política internacional do pós-guerra e, por outro lado, a defesa teimosa da posição de Portugal num sistema internacional cada vez menos de feição para o regime instalado. Fazer a ponte entre dois Mundos não era fácil: um facto material, que constrangimentos internos – restrições estruturais que funcionavam como outros tantos limites, como as insuficiências das Universidades portuguesas e a lógica corporativa dos nossos Ministérios – tornavam de ainda mais difícil resolução. Um *deficit* institucional parecia inevitável, nas novas conjunturas, e não deixou de ocorrer.

Os motivos para tanto são fáceis de equacionar. Por um lado, a tensão que logo a partir de meados dos anos 40 se instalou entre a União Soviética e os outros Aliados – e que acabou por desembocar numa ordem bipolar relativamente estável – beneficiou o reingresso português, como parceiro, nos palcos internacionais da *high politics*, mesmo sem se ter de empreender as grandes reestruturações que antes se tinham parecido impor.

Nesse enquadramento maior, a entrada na NATO, como um dos Estados fundadores, foi providencial: Portugal tinha uma margem de manobra negocial exígua no plano multilateral, sobretudo no palco da recém-criada ONU, para a qual não fora primeiro convidado, mas para onde acabou por entrar em 1955 graças à definição de um contingente, ou quota, produzido na lógica do mesmo bipolarismo que deu corpo a uma das principais razões de ser da Aliança Transatlântica. A janela de oportunidade foi explorada com sucesso por um Estado Novo em crise mas atento a tudo o que pudesse ameaçar a sua sobrevivência.

Por outro lado, lograr os cuidados estratégicos exigidos pelas alterações supervenientes nos palcos internacionais tornava-se quase uma façanha, no quadro de um Ministério que subitamente crescera de maneira explosiva, e que se via na contingência de aparentar levar a cabo várias reorientações políticas de fundo executando, porém, efectivamente, o menor número possível delas. A presença de forças a puxar em direcções opostas tornavam inevitáveis as dificuldades nos esforços de adequação do Ministério português dos Negócios Estrangeiros tanto à nova ordem em cristalização quanto à sua reconfiguração perante ela.

Reagindo de maneira muito característica, o Estado Novo tentou resolver o *deficit* institucional crescente que se fazia sentir através de uma consolidação interna de vontades. De novo o factor pessoal teve aqui um papel preponderante: é disso

exemplo o acesso privilegiado do Chefe de Governo – ele próprio Ministro dos Negócios Estrangeiros entre 1936 e 1947 – ao novo Ministro e ao então todo-poderoso Secretário-Geral: o caso do chamado “eixo Santa Comba-Cartaxo”, uma *boutade* alusiva à proximidade e aos laços de confiança estabelecidos entre Salazar e Teixeira de Sampaio. O expediente “clássico”, e o cerrar simbólico de fileiras que o gesto significava, estavam marcados por um voluntarismo muito característico.

Mas esse facto nunca lograria, tal parece-nos hoje evidente, nem reequilibrar a balança externa, nem reorganizar o lugar estrutural interno tanto do Ministério como do corpo dos diplomatas portugueses no âmbito do Estado Novo. Para tanto essenciais teriam sido, pelo menos, eventuais grandes passos dados ao nível do recrutamento, e os passos maiores dados no plano da instrução – que teria de ter sido muito mais aturada – dos funcionários diplomáticos que ingressavam no Ministério.

Mas tanto, o regime político, embrenhado em considerações político-ideológicas – e cada vez mais pesado em virtude de uma inércia institucional típica dos sistemas corporativos – não estava preparado para reconhecer, ou sequer para levar a cabo. E porventura teria sido necessária uma mudança na orientação política de fundo, uma mudança de regime, em suma, coisa que, naturalmente estava fora de questão... Os passos dados não foram assim mais do que passos pequenos e médios, gestos insuficientes para insuflar os novos ares que seriam imprescindíveis para uma melhor adequação a um Mundo em mudança e cada vez menos de feição.

Tudo isso viria a tornar-se evidente no período conturbado dos anos 60 e 70, as décadas posteriores às descolonizações europeias generalizadas dos anos 50 e 60 que o Estado português se recusou (com coragem e imprudência) a seguir. As pressões sistémicas, tão tácitas como inexoráveis, acabariam por se impor a um Estado cada vez menos impermeável e mais enfraquecido, que insistia na preservação de um modelo e projecto que iam contra o grão dos modelos vencedores, que tinham largamente reconfigurado a ordem internacional à sua própria imagem e semelhança.

É verdade, como muitas vezes tem sido asseverado, que um conjunto de diplomatas (um agrupamento pouco numeroso, mas muito capaz) conseguiu durante um longo *intermezzo*, na adversidade das circunstâncias e com assinalável mestria técnica, ir tentando conciliar uma reinserção internacional plena com a defesa do Império (recorrendo, entre outras, à arma negocial dos Açores) ao mesmo tempo que se mantinha atento a uma inevitável deriva continental e europeia do Estado português (designadamente com a entrada portuguesa em organismos como a OCE e a EFTA). Mas fê-lo, precisamente, subindo acima do imediatismo dos

dossiers quotidianos e evitando a reprodução pura e simples de estratégias diplomáticas tradicionais aprendidas por osmose: ao invés, logrou-o por ter sabido ter uma visão panorâmica de conjunto, e por ter levado a cabo uma reflexão, semelhante àquela que, noutros países, as Universidades ajudavam a delinear.

Foi uma geração representada por homens como António de Faria (1904-2000), Ruy Teixeira Guerra (1902-1996), Marcelo Mathias (1903-1999), Vasco Garin (1907-?), José Calvet de Magalhães (1915-2004) ou A. Franco Nogueira (1918-1993), que tentou com galhardia – embora, no final, sem sucesso – nadar com vigor contra a corrente. Era constituída no essencial por diplomatas profissionais, o que veio valorizar uma carreira diplomática cuja imagem não era forte, até porque durante os anos da 1.ª República e da Ditadura Militar se havia instalado com firmeza a prática de nomeação política dos Chefes de Missão<sup>69</sup>.

Um sinal estava a ser dado, mas tratou-se de um sinal ambivalente que não foi devidamente decifrado. A formação intelectual e académica de diplomatas vindos das Universidades, aliada a uma experiência prática cada vez mais aguerrida, começava a dar frutos que deveriam ter sido evidentes para lá de uma Presidência do Conselho que, justiça lhe seja feita, sempre fora dessa opinião. Mas não há sinais de que disso tenha havido uma tomada geral e imediata de consciência, num Ministério e num Estado Novo ao que parece insuficientemente dados à auto-reflexão crítica e pouco ágeis em questões de mudança. O cerrar de fileiras tornava mais convincente a leitura segundo a qual a eficácia inusitada (ainda que relativa, temporária, e de alto custo) resultaria antes de um novo *esprit de corps* e de uma visão política inspiradora, o que efectivamente e durante longos anos escondeu a lição que a sequência de factos encerrava.

Em todo o caso, a verdadeira travessia do deserto a que o Estado português foi condenado nos palcos internacionais dos anos 60 e da primeira parte dos anos 70 teve seguramente algum “efeito racionalizante” (no sentido weberiano da expressão) no que toca à organização (senão à orgânica) da sua acção externa. No seguimento daquilo que vinha acontecendo desde o século XIX, o Ministério dos Negócios Estrangeiros viu-se de forma insidiosa empurrado para uma relativa despolitização e para uma profissionalização técnica cada vez mais inexoráveis. Mas tal deu-se sem

---

<sup>69</sup> A viragem coincidiu largamente com as mudanças desencadeadas pela guerra. Como muito bem escreveu António José Telo, *op. cit.*, p. 27: “Os embaixadores políticos, normais no final dos anos 20, tinham-se tornado uma minoria no final dos 40 e uma excepção no início dos 70”.



que disso houvesse uma verdadeira tomada colectiva de consciência, no calor das refregas políticas e sociais a que, como é bem sabido, as mudanças vieram associadas.

Qual foi o impacto de tudo isso no Ministério dos Negócios Estrangeiros e, em particular, nos seus modos de recrutamento e na sua dinâmica formativa interna? Se é certo que as crises sucessivas em que o Estado mergulhou nas duas gerações posteriores aos fatídicos e longos anos 40 aumentaram em flecha o sentido de disciplina e acentuaram as hierarquias internas, tanto não aconteceu no que toca aos pré-requisitos formativos a que os diplomatas se viam sujeitos. O mínimo que se pode dizer é que as mudanças não foram muitas, nem foram rápidas. Em qualquer caso, se comparadas com exemplos além-fronteiras, poucas foram as novas exigências técnico-académicas que, formalmente, se fizeram sentir, tanto ao nível dos concursos e critérios de acesso à carreira diplomática, como no que toca à formação inicial a que, no Ministério, os diplomatas recrutados se viam submetidos, como ainda no plano do que lhes era exigido para a sua progressão nas respectivas carreiras individuais.

Mas essa inércia relativa não ia poder durar. Provindas mais uma vez tanto do exterior como do interior do Ministério, uma série de alterações conjunturais de alguma consequência iria cedo fazer-se sentir, acrescentando uma outra camada aos imperativos crescentes de uma reconfiguração de fundo. Para a vislumbrarmos, voltemos atrás por um segundo. O andar dos longos anos 60 não deixara pouca coisa incólume e as turbulências sucessivas vividas no início dos anos 70 não deixaram de ter o seu impacto. Seguiu-se-lhe um desafio mais radical imposto a uma estrutura gizada para outros tempos. A viragem decorrente da mudança de regime que ocorreu em 1974 veio alargar tanto o número de diplomatas como o seu *background* académico: os novos ventos de renovação e “modernidade” assim o exigiam. Os jovens Adidos eram agora recrutados segundo um critério de “igualdade de oportunidades” (aliás introduzido antes daquele ano, em 1972), um critério que visava permitir o acesso à carreira a qualquer indivíduo portador de uma licenciatura, qualquer que ela fosse<sup>70</sup>. Os exames de acesso à carreira diplomá-

---

<sup>70</sup> Assim se explica que, a partir de finais dos anos 60, pudesse acorrer à carreira diplomática um elevado número de Adidos provenientes do então Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU), atenuando, deste modo, a hegemonia até aí lograda por Faculdades como as de Direito, de Economia e Finanças, e de Ciências Histórico-Filosóficas. À época do 25 de Abril, constituíam a maioria dos recrutados, porventura em resultado de se tratar dos únicos que tinham beneficiado, na Faculdade, de formação nas três áreas sobre as quais versavam as “provas de conhecimentos” integradas nos concursos públicos de acesso: Direito, Economia, e Ciência Política.

tica continuavam focados no Direito, na Política, e na Economia. Um pequeno passo fora no entanto timidamente dado, no que potencialmente poderia vir a significar desdobramentos maiores.

Os contextos internos e externos, efectivamente, favoreciam-no. Melhor, exigiam-no. Para o entrever, basta olhar o quadro mais macro. A par de uma especialização funcional cada vez mais evidente, o que estava a iniciar-se era um novo ciclo da política externa portuguesa, que dava prioridade à aposta na via da integração europeia, ao mesmo tempo que se tentava romper os constrangimentos no plano multilateral que haviam sido herdados do regime deposto. A crise petrolífera de início dos anos 70, a entrada numa fase diacrítica da ordenação internacional bipolar cristalizada em finais dos anos 40, e as vagas sucessivas de migrações a que Portugal se viu exposto, impunham reorganizações que se não compadeciam com a procura de meras continuidades ao nível da formação, da orientação, ou das tomadas de decisão cada vez menos lineares que o Mundo soletrava. Se e quando encarada num enquadramento comparativo, a complexidade da transição significava à saciedade a urgência de dispor de um corpo mais numeroso, um contingente devidamente profissionalizado no sentido moderno da expressão, um conjunto polivalente, um agrupamento dotado de novas competências técnicas, que, em suma, permitisse ao Estado português ajudar a dar uma resposta cabal aos desafios postos por um tempo de mudança.

Em boa verdade, porém, nada disso se passou. Como vimos, é certo que no plano puramente anónimo e mecânico de resposta a exigências sistémicas, alguma coisa começara a mexer. Mas fazia-o de maneira avulsa, pontual, imediatista no seu conjunturalismo, e sem que isso implicasse uma autêntica consciência de que uma formação mais moderna e mais intensa se tornara imprescindível. As lições, de novo, não estavam a ser aprendidas. O nível de *know-how* técnico que se tornara imperativo foi-se de facto estabelecendo; mas foi sendo estabelecido de forma quase invisível, como se a recepção das pressões formativas se tivesse exercido indirecta e apenas parcialmente.

É fácil constatá-lo. De facto, para além de constituir um pré-requisito no acesso, a formação já desde há muito estava formal e informalmente indexada à “carreira”. No plano formal, ao contrário do que possa à primeira vista parecer, tinham vindo para ficar, pelo menos desde o consulado de Salazar e em versão intensificada desde fins da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, os nexos das novas formas emergentes de ligação ao mundo académico. Tais ligações eram sensíveis (ou pelo menos são-no hoje

retrospectivamente), em processos como os da entrada na vida diplomática, ou os de uma futura progressão na carreira: o júri do concurso de acesso tinha uma composição mista, com diplomatas e professores universitários; e o conjunto de matérias testadas foi-se diversificando e aprofundando, à medida das alterações que iam ocorrendo nos cenários internacionais em que havia que contracenar.

Não era esse o único domínio em que se manifestava. Durante décadas, o concurso para Conselheiro de Embaixada exigia a apresentação de uma monografia, ou tese, numa prova a que, *mutatis mutandis*, se poderia reconhecer uma óbvia semelhança com uma pós-graduação na lógica das carreiras universitárias da época. No plano informal, por outro lado, uma observação empírica das biografias dos diplomatas permite verificar a procura crescente de formas mais sistemáticas de autodidactismo e a busca de uma formação complementar levada a cabo pelo menos por parte dos funcionários mais atentos e capazes: por exemplo, aqueles de que atrás falámos.

Podemos aventar hipóteses e interpretações variadas sobre o que causou, por um lado, e aquilo que significou, por outro, a invisibilidade da acção das pressões sistémicas exercidas sobre os processos de formação da diplomacia portuguesa. O certo é que uma plena tomada de consciência da necessidade de alterar profunda e radicalmente o recrutamento e a formação dos funcionários diplomáticos portugueses não chegou, porém, a ter lugar: os pequenos e tímidos passos dados esgotaram-se neles mesmos de maneiras improcedentes, não dando azo a desdobramentos que se vissem. Se o 25 de Abril de 1974 logrou criar novas conjunturas externas – e é indiscutível que o fez – falhou redondamente no plano da formação e do recrutamento, nos quais não teve consequências de maior.

Importa, em todo o caso, não generalizar excessivamente. É indubitável que, em áreas específicas essenciais como a integração europeia e os relacionamentos com as ex-colónias, teria sido virtualmente impossível não ter em conta a incontornabilidade das mudanças: em ambos os casos, no entanto, recorreu-se à contratação de especialistas técnicos, torneando-se assim a pressão eventualmente conducente às mudanças que os novos enquadramentos conjunturais de outro modo imporiam ao nível da carreira diplomática portuguesa. Aos agentes técnicos incumbiria o saber de pormenor e o conhecimento especializado, a serviço de funcionários diplomáticos generalistas a quem caberia o papel, “mais nobre”, de representar, e de liderar com firmeza, os processos multidimensionados de interacção internacional em que o Estado se via envolvido. Durante pelo menos duas décadas viveu-se na convicção que

uma lógica de pura e simples divisão interna de trabalho seria uma resposta suficiente aos novos desafios que se iam perfilando numa paisagem cuja complexidade não parava de aumentar. Na realidade, porém, conseguiu-se pouco mais do que quebrar o *esprit de corps* e o cerrar de fileiras tão arduamente construídos, criando tensões e conflitos intestinos ao gizar um Ministério “dualista” no qual a preparação profissional específica dos diplomatas se revelava muitas vezes menos cuidada e aprofundada do que a dos “assessores técnicos” que lhes estavam subordinados.

De forma ostensiva, só a criação do Instituto Diplomático, em 1994, trouxe verdadeiramente a lume o tema da preparação técnica-científica dos nossos diplomatas, sendo aquele organismo incumbindo (por decreto) de responsabilidades formativas, à semelhança do que sucedia na maior parte das instituições congéneres<sup>71</sup>. A prática mostrou, todavia, que fossem quais fossem as intenções professadas, o modelo adoptado em 1994 privilegiava a lógica iniciática da “passagem de testemunho”; uma lógica, como vimos, com clara utilidade na transmissão de conhecimentos da prática diplomática, numa óptica de continuidade e de reprodução de modelos organizativos de corpo, seguramente muito relevantes na prossecução da eficiência dos agentes e da respectiva cadeia de comando; mas também numa lógica avessa ao espírito – claramente em sintonia com aquilo que era corrente noutros países – que, de início, levou à criação do Instituto<sup>72</sup>.

As intenções expressas pareciam um tudo-nada mais sintonizadas com o que se passava no resto do Mundo. Mas só as intenções. Pouco tempo depois, chegou mesmo a ser publicado um Despacho do então Ministro José Manuel Durão Barroso, datado de 6 de Janeiro de 1995, que definia o Regulamento de um Curso de

---

<sup>71</sup> Antes desta iniciativa, tinham sido organizados cursos de formação diplomática no quadro académico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e noutras Universidades privadas estrangeiras.

<sup>72</sup> O que os exemplos estrangeiros de sucesso nos mostram é simples de resumir. Para nos repetirmos *ad nauseam*: pelo que aqui se expôs, não parece colher o argumento – na sua essência em todo o caso muito pouco convincente – de que a mera “passagem de testemunho” seja suficiente como estágio formativo. Nem nada sequer nos garante, em todo o caso, que os diplomatas mais seniores, assoberbados e quantas vezes fora de pé num quotidiano cada vez menos trivial e mais exigente, tenham o tempo, a disponibilidade, ou até a inclinação, para a levar a bom porto. Parece-nos antes que, para os diplomatas (os juniores como os mais seniores), uma melhor aquisição das competências específicas para o bom exercício das funções que lhes cabem resulta de uma interacção constante entre a actuação prática a que se vêem levados – na diversidade de situações e de cenários em que por definição se encontram – e a formação de base teórica, generalista e *ad hoc*, transversal mas, em simultâneo, específica e aprofundada em áreas de especialização individual, que venham a receber.

Formação para Adidos de Embaixada, com uma duração de três meses. Tratava-se de um curso que incluía um conjunto de matérias vagamente distribuídas pelos seguintes temas: organização e métodos de funcionamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros; prática diplomática; diplomacia portuguesa e União Europeia; temas de política internacional; e actualidade portuguesa. Pode parecer pouco. Mas bem vistas as coisas, era uma inovação de monta.

É certo que a formação determinada era curta; mas foi inserida num sistema em que até então nada de semelhante existira; tudo o que até então tinha tido lugar fôra um breve curso de formação diplomática orientado pelo Embaixador J. Calvet de Magalhães e ministrado por uma série de diplomatas em função da matéria em causa. A própria linguagem em que estava redigido o Despacho era tão curiosa como reveladora. Estava previsto o recrutamento de personalidades “estranhas” ao Ministério, e considerava-se útil uma espécie de avaliação *soft* de desempenho, já que o resultados obtidos no curso a ministrar não constavam como mais do que um factor “a considerar” na confirmação dos Adidos pelo Conselho Diplomático. O Regulamento, muito pouco detalhado e, se olhado de um ângulo comparativo, decepcionante quanto a objectivos e meios, dava uma enorme amplitude de decisão, quanto ao formato do Curso, ao recém-criado Instituto Diplomático, ao qual atribuía as competências escolares e formacionais que a criação do mesmo, no ano anterior, previa.

Qualitativamente, as mudanças exibidas eram muito pouco significativas: continuava a ser notório que o Curso existia mais para consumo externo e auto-satisfação domésticas – ou, em todo o caso que foram reinterpretadas como tal – do que propriamente virado para uma formação capaz dos jovens diplomatas, visto que tal como estava desenhado não poderia dar resposta cabal às reais necessidades formativas com que estes se deparavam. Os factos falam por si. Dois anos mais tarde, pelo Despacho n.º 12 242/97, do então novo Ministro Jaime Gama, foi aprovado um novo Regulamento, que aparentemente não alterava de sobremaneira o anterior; mais claro nos objectivos, sancionava a aprovação do Secretário-Geral do Ministério, sob proposta do Presidente do IDI, o programa específico de cada curso e esclarecia que a selecção do corpo docente, entre funcionários do MNE e “personalidades adstritas a outras instituições” era levada a cabo “segundo um critério de competência e especialização”; ao que parece tornara-se necessário o esclarecimento. Este Regulamento era também um tudo-nada mais explícito do que o anterior quanto aos critérios de avaliação dos Adidos de Embaixada.

Não custa perceber o porquê das modulações. Em termos práticos, face a falta de vontade ou capacidade de um poder político pouco sensível, a inovação via-se “domesticada” por uma máquina que não só não sentia a sua necessidade, mas a considerava como uma ameaça às rotinas instaladas e às conveniências de utilização pelos serviços de uma mão-de-obra bem-vinda, pois que a disponível era tida como insuficiente. A evolução das coisas ia corroborar de forma extraordinária esta interpretação da alçada da tensão exibida: na sequência da aprovação do novo Estatuto da Carreira Diplomática (pelo Decreto Lei n.º 40-A/98, de 27 de Fevereiro) que também consignava (nos seus artigos 70.º e 71.º) o direito e o dever de formação profissional, tenha surgido um terceiro Despacho, também do Ministro Jaime Gama – o n.º 16 710/99, de 12 de Agosto – com um novo Regulamento do curso, uma redefinição que introduziu uma singular e surpreendente mudança: encurtou a respectiva duração para um mês<sup>73</sup>...

Com efeito, esta redução drástica, porventura resultante de uma cedência a pressões burocrático-administrativas por parte de uma liderança política pouco determinada, muito diminuiu, na prática, a importância da formação fornecida no Ministério, reduzindo-a a pouco mais do que mera figura de retórica. E mostrou qual a correlação de

---

<sup>73</sup> Para melhor compreendermos, contextualizando-as, o alcance desta e de outras decisões, vale decerto a pena ter em mente alguns números. Um estudo servirá por todos: “em 2000, mais de metade do pessoal diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros português (52,4%) num total de 532 funcionários, é licenciado em Direito, sendo que a maioria completou os seus estudos na Universidade de Lisboa (67,3%); Ciências Políticas e Relações Internacionais surge em segundo lugar, com 18% dos funcionários (76% destes formou-se no ISCSP da Universidade Técnica de Lisboa); Letras e Ciências Sociais e Humanas, sobretudo História e Filosofia (64,8%) abrange 17,1% dos diplomatas (54,9% dos quais se formou na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa); a licenciatura em Economia toca apenas a 5,8% dos diplomatas, a esmagadora maioria deles de Universidades ou Institutos Superiores situados também em Lisboa (96,7%). Alguns diplomatas obtiveram um título académico em universidades estrangeiras (3,9%) enquanto, em casos excepcionais, outros vieram de carreiras diferentes e formaram-se em áreas como a Engenharia, a Medicina ou a Arquitectura, mas são apenas 1,1%; as pós-graduações (5,4%) e a obtenção de graus académicos de mestrado (4,4%) ou doutoramento (1,6%) também não apresentam números muito significativos. Acrescente-se ainda, duas notas que nos parecem assinaláveis. Primeiro, é esmagador o peso numérico daqueles que se formaram em Lisboa (79,8%), representando a Universidade dita clássica 48% do total das licenciaturas. Segundo, o concurso para Adidos de Embaixada foi aberto pela primeira vez a mulheres, a 13 de Novembro de 1974. Em 1979 havia apenas 12 senhoras, 4,1% o total do quadro (290); em 2000 o número de diplomatas do sexo feminino decuplicou, representando agora 22,5% dos funcionários”. In Ana Maria Homem Leal de Faria, *op. cit.*: 2003/2004: 45-56 (policopiado). No contingente de jovens Adidos que tomou posse em 2005, vislumbrava-se de novo a propensão para as mudanças já indicadas: o contingente maior foi o de licenciados em Relações Internacionais, seguindo-se-lhe o dos formados em Direito e o ainda menor agrupamento dos licenciados em Ciência Política. Houve muito mais mulheres do que homens a ingressar em 2005.

forças existentes entre a dimensão laboral e a dimensão técnico-profissional, e entre o conforto e segurança do imobilismo e a assunção dos riscos sempre inerentes à inovação, no âmbito do Ministério português. O resultado foi o que seria de esperar. Esvaziado de grande parte do conteúdo para cuja pressecussão fora criado, o Instituto Diplomático foi sobrevivendo *tant bien que mal* à margem de um Ministério dos Negócios Estrangeiros que nele não se revia e relativamente ao qual não sentia grande proximidade.

Contra um pano de fundo como este, a surpresa manifestada quanto à institucionalização, no Portugal de 2005, de formas modernas de preparação de diplomatas (designadamente o modesto, mas precursor, Curso de Política Externa Nacional, desenhado de acordo com um modelo que radica com nitidez explícita no melhor dos muitos exemplos estrangeiros que arrolámos), não pode deixar de nos inquietar. Não augura nada de bom para efeitos de um processo de modernização tão obviamente necessário, e de maneira explícita hoje em dia politicamente desejado por quem de direito. Exige firmeza e determinação por parte do poder; há que garantir que a nossa orgânica estadual e memória institucional colectiva possam ajudar a uma melhor salvaguarda da nossa capacidade de uma intervenção eficaz, que todos decerto desejamos, num Mundo cada vez menos simples e cada vez mais alterado<sup>74</sup>. As reacções de surpresa e rejeição suscitadas não nos deve surpreender excessivamente,

---

<sup>74</sup> Vale a pena repeti-lo, se necessário *ad nauseam*: a presença continuada de pressões internas no sentido da inércia não nos pode deixar perder de vista o papel crucial das mudanças incontornáveis que se acumulam no horizonte. A institucionalização instaurada vai claramente na direcção em que tem progredido noutros países, e designadamente daqueles que conosco têm maiores afinidades. Não oferece também quaisquer dúvidas a constatação de que tal institucionalização se adequa melhor aos panoramas internacionais contemporâneos; tem lugar em processos mais mensuráveis e, por isso, mais objectivos e de mais fácil melhoria. Tanto é, para além do mais, muitíssimo bem conhecido. Em termos temporais, o surpreendente é, decerto, o facto de essa institucionalização não ter ocorrido em Portugal pelo menos há uma geração. Num balanço menos geral, a mais simples das contraposições evidencia que aquilo que mais surpresa deverá causar não pode, em boa verdade, ser o anúncio das mudanças em curso: deverá antes ser o facto de elas não terem aparecido mais cedo e mais intensamente em Portugal. Como escrevemos no início do presente estudo, basta encarar o caso português num quadro comparativo para verificar a trivialidade das inovações anunciadas. Com efeito, cá como lá fora, a conjuntura de há muito põe em destaque evidente a questão da formação: sublinha a necessidade de uma base que conjugue *know-how* académico e técnico-profissional. Mais ainda: talvez valha a pena reforçar a ideia de que o sistema de formação de diplomatas deverá ser sempre dinâmico e dotado de flexibilidade. Isto será especialmente relevante nos próximos anos, como resultado das previstas reformas curriculares nas universidades decorrentes da Declaração de Bolonha (que incluirão o surgimento de novos mestrados). Em rigor, este processo terá também sérias consequências em termos dos critérios de recrutamento para a carreira e para os das formações complementares nela a ser embutidas.

nem em boa verdade a ninguém elas podem ser imputadas: o passado recente renunciava-as, e uma estrutura orgânica e composição como as do Ministério dos Negócios Estrangeiros português tornavam-no praticamente impossível de evitar.

5. Em guisa de fecho, cabe-nos agora retomar as várias linhas de argumentação que escolhemos, reenquadrando-as nos contextos umas das outras. Tanto significa, como é inevitável, uma boa dose de repetição dos momentos e factos que já sublinhámos. Mas, por via da recontextualização ensaiada, parece-nos que os ganhos justificam o esforço e o exercício.

Convém começar por um alargamento de espectro, por assim dizer. Não parece dispiciendo reconhecer, na linha do que escreveu Stephanie Smith Kinney, que os serviços diplomáticos não representam e servem somente o interesse nacional: “*they also serve a larger international purpose, that of knitting the multi-state system together through a web of relationships and common parlance, practice and values that facilitate relations and negotiations among contending nation-states*”<sup>75</sup>. Ou seja, são (e, em boa verdade, são-no, quer o queiram quer não) um veículo bastante eficaz de transformações e integração global.

Mas para actuar nestes dois níveis e tendo que lidar com um número crescente de interlocutores, nas diplomacias modernas têm de ser desenvolvidas capacidades, umas mais antigas outras mais recentes, para negociação, resolução de conflitos, representação, construção de alianças e coligações, assim como para evitar choques culturais, para recolher e transmitir informações, ou até para falar com os *media*. O diplomata de hoje tem de conseguir ter uma visão integrada e panorâmica das questões, enfrentando um universo que tende para a especialização sectorial. E tem de o fazer de uma forma credível, para poder aproximar pontos-de-vista, cruzar dados e compreender diferentes e por vezes opostos ângulos de visão<sup>76</sup>.

Não é por isso surpreendente que a diplomacia tenha vindo a progredir em muito estreita sintonia com a evolução da lógica da ordem internacional sobre a qual se debruça. Estranho seria se o desfazamento fosse tal que uma sintonização

<sup>75</sup> Stephanie Smith Kinney, “*Developing Diplomats for 2010: be clear what we are about and why*”. Trata-se de um artigo fascinante programático e doutrinário, publicado na revista *American Diplomacy*, vol. V, número 3, no Verão de 2000, que foi consultado no site [www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdipl\\_16/kinney/kinney\\_when4.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_16/kinney/kinney_when4.html), no dia 19.07.05.

<sup>76</sup> Kirk-Greene (*op.cit.*, p. 29) di-lo claramente: “(...) what distinguishes him even more from other professions is the extent of inside and background knowledge needed in order to be a reliable link between different societies and nations” (sublinhados nossos). Um reconhecimento geral da necessidade de promover uma reflexão conjunta sobre o assunto conduziu à organização de reuniões periódicas, anuais desde 1973, dos directores das academias



apertada não existisse. Não é esse, no entanto, o único constrangimento actuante sobre a estrutura e a evolução – ou a arquitectura e a genealogia, para reiterar a terminologia menos historicista que preferimos – que actua no enformar da sua orgânica. As características do Estado em cada caso em causa, naturalmente não deixam de ter a sua importância. E há, por isso, que saber tomá-los em boa conta. Torna-se essencial, por exemplo, compreendermos a dinâmica do jogo dos interesses internos que, em cada momento, não se inibem de causar uma *décalage* temporal, muitas vezes bastante marcada, entre o início dos impactos sistémicos e a reacção aos mesmos. Como insistimos desde as primeiras páginas deste trabalho, uma qualquer reconstrução racional capaz de processos complexos como o são as transformações a que se têm visto sujeitos tanto os métodos de recrutamento quanto as estratégias de formação de diplomatas, não pode prescindir de tomar em boa conta o jogo de todos estes factores, externos uns, mas outros internos.

Tendo tudo isto em mente, cabe-nos agora, nesta derradeira parcela do nosso estudo, tentar, em simultâneo, um resumo e uma retoma das várias linhas de argumentação seguidas no presente artigo. Insistimos sobre muitos dos momentos-chave da progressão temporal que pusemos antes em evidência: mas fazêmo-lo, agora, com um marcado redimensionamento, já que nesse traçado de traves-mestras e linhas de força incluímos o prosseguimento das modalidades de formação que lhes andaram associadas. E inserimos, a par e passo, o exemplo português nesta progressão. Aproximamo-nos, assim, de uma narrativa sequencial que põe o caso português em contexto, realçando semelhanças e diferenças, bem como continuidades e transformações em relação ao resto do Mundo.

Desde a emergência da figura da diplomacia, e nos trezentos anos que antecederam a 1.ª Guerra Mundial, foi-se a pouco e pouco constituindo um corpo de regras que visava definir e salvaguardar, em formatos cada vez mais estandarizados e genericamente aceites, tanto a posição como o estatuto do “diplomata”. É certo que a progressão teve altos e baixos, continuidades e momentos fortes de

---

diplomáticas e institutos de relações internacionais, por iniciativa da *School of Foreign Service* da Universidade de Georgetown e da *Diplomatische Akademie* de Viena. Uma iniciativa literariamente designada de “os filhos e filhas de Maria Teresa”, numa alusão, sugerida pelo seu próprio Director, Embaixador Breycha-Vauthier, ao facto de a escola vienense ter sido fundada por aquela Imperatriz. O propósito destas reuniões é estabelecer o “*state of the art*” na formação diplomática, debatendo os problemas individuais e colectivos, confrontando programas, discutindo tópicos muito específicos (e.g., a relação entre diplomatas e *media*, a segurança das missões diplomáticas).

discontinuidade, alguns dos quais mais conhecidos do que outros. Academias como a francesa e a austríaca (sobretudo a segunda) foram sementes do que haveria de vir. Foram-no em sentido formal: o que se avizinhava eram mudanças de fundo, alterações estruturais nos métodos de recrutamento e de formação cujos marcos temporais são fáceis de pôr em evidência, já que correspondem a outros tantos momentos de ruptura numa ordem internacional sempre em mudança.

A partir de 1919, com o Tratado de Versailles, os quadros internacionais tornaram-se, repentinamente, bastante diferentes e bem mais complexos. Mais uma vez com os benefícios da retrospectiva, tanto não será surpreendente. Com o fim – ou a definitiva subalternização – dos grandes Impérios, desvaneceu-se a imagética reconfortante do diplomata-aristocrata com dedo inato para a conciliação de interesses antinómicos em negociações e contrapartidas segredadas em corredores grandiosos, ou conquistadas, com a mestria da sedução, por *grands seigneurs* de uniforme, ou casaca, a brilhar com condecorações, elegantes nas suas gravatas brancas, torneando em bailes sumptuosos ao som de valsas estonteantes.

Ao apagamento do tipo de sociedade, profundamente hierárquica, que vigorara nos palcos imperiais, e que a Grande Guerra veio esbater repentina e definitivamente, associou-se a reacção, compreensível, à realidade mais pesada e mais comezinha revelada a uma luz fria pela evidência de uma destruição brutal que o progresso técnico e tecnológico tinha tornado possível. Considerou-se na Europa e na América do Norte – pela mão de Woodrow Wilson e do Coronel House – que a urgência da cooperação interestadual exigia a criação de instituições internacionais fortes e multilaterais (um termo que chegara para ficar) de *collective security*. As implicações não se fizeram esperar. Decorreu daí uma profissionalização cada vez maior de uma diplomacia que, em resultado, se viu forçada a adquirir contornos novos e cada vez menos *sui generis*.

No plano da selecção e da formação do corpo de diplomatas – e a experiência dura de inúmeras desilusões mostrara já que a figura não era prescindível, fosse qual fosse o idealismo (na época, ora liberal, ora marxista) do *wishful thinking* alimentado – as consequências das pressões profissionalizantes afloraram e fluíram com rapidez. E foram muito seguramente as que seriam de esperar, dadas as sucessivas reconfigurações da ordem internacional. Ao de cima vieram as notórias insuficiências dos métodos “clássicos” de recrutamento, a necessidade de organizar mais rígida e sistematicamente os organismos centrais do Estado para as relações exteriores; as novas modalidades, comparativamente muitíssimo mais multilaterais, de negociação; a urgência (muita dela em parte disso resultante) de um exercício aturado de funda-

mentação de decisões; bem como a antecipação imprescindível de efeitos e correlações de forças no quadro de um *balance of power* cada vez menos bem conseguido – ou de coligações pontuais e efémeras nas novas instituições multilaterais de segurança colectiva, para apenas nos atermos às mudanças estruturais mais óbvias.

Os modelos formativos anteriores pura e simplesmente tinham deixado de servir. Em muitos casos, ademais, tornavam-se culturalmente cada vez menos aceitáveis, nos novos meios mais marcados por princípios democráticos e por uma meritocracia ascendente que o fim da ordem anterior em muito significara, exigindo por essas vias (ou melhor, nesses termos) novas formas de recrutamento.

A agravar tais hesitações internas, iam-se cristalizando novos constrangimentos externos: teias novas e inesperadas de problemas exigiam de maneira implacável mecanismos cada vez mais tecnicamente especializados de selecção e formação para os profissionais requeridos. Muitas vezes exigiam-no sem demoras. Em consequência de tal género de constrangimentos sistémicos, em vários Estados (aqueles que mais sofreram o embate das transformações ocorridas e que, em simultâneo mais capacidade tinham de nelas preencher papéis pró-activos relevantes) curricula inovadores começaram a ser gizados para a formação dos novos tipos de diplomatas exigidos; e figuras inovadoras foram acrescentadas, nos palcos visivelmente alterados da diplomacia e da política externa de muitos dos Estados que integravam o sistema internacional do pós-Grande Guerra.

De facto, os vários tipos de *know-how* exigidos pelos novos formatos de diplomacia que tudo isso significava compadeciam-se pouco e mal como o espontaneísmo professado, fosse ele inato ou herdado, ou com os processos de aprendizagem, iniciática e “por osmose”, dos amadores dotados e graciosos que até aí ocuparam os palcos europeus e norte-americanos. Os *skills* e saberes técnicos específicos exigidos pelo novo estilo de uma diplomacia por força das circunstâncias sintonizada com a nova ordem internacional eram demasiados em número, exigentes demais, e excessivamente sofisticados para poderem ser deixados à sorte, ou a mecânica tradicional de uma cumplicidade social que começara em todo o caso a desaparecer. A diplomacia deixou de poder ser olhada como uma arte, inata ou herdável. Muito dela, pelo contrário, mostrou poder ser ensinado, transferido, aprendido, sintonizado ao pormenor. Para quem se encontrava *in the eye of the storm*, o perfil do diplomata mais promissor deixou de ser pensável enquanto o de alguém que nascera para isso, e passou a ser concebido como o daqueles que mais facilidade demonstravam em aprender e adaptar-se. A profissionalização chegara. E com ela a instrução formal.

Depois da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial os processos de que vimos falando aceleraram o passo de forma verdadeiramente explosiva. A aceleração deveu-se, por um lado, à intensificação pura e simples de tendências que vinham da Paz de Versailles. Foi também decerto, por outro lado, resultado das alterações supervenientes, algumas semanas antes do final das hostilidades, com Postdam – e nomeadamente a emergência de uma versão reforçada da então já consolidada noção de que haveria uma necessidade incontornável das instituições de *collective security* wilsonianas gizadas uma geração antes: as Nações Unidas e as muitas outras entidades, governamentais e não-governamentais, mas de alguma forma paralelas, que se lhes seguiram.

Mas decorreu, talvez sobretudo, da subida ao palco, por assim dizer, numa só geração, de uns bons oitenta novos Estados (só em África emergiu mais de meia centena dessas entidades), a acrescentar aos pouco mais de cinquenta até então existentes: todas as ex-colónias, que num intervalo curto ascenderam à independência e se juntaram aos novos organismos multilaterais que se foram a par e passo construindo. E ao mesmo tempo que a densidade quantitava aumentava, os alinhamentos bipolares acrescentaram-lhe uma camada nova de complexidade. Sensíveis a pressões impossíveis de tornear, muitos Estados o fizeram, reformulando em profundidade os processos pedagógicos e de recrutamento seguidos pelos seus respectivos Ministérios dedicados às relações exteriores.

Na década de 70, lado a lado com a aceleração de processos de integração global, com a multiplicação visível de actores internacionais muito diferentes uns dos outros, e face a uma interdependência crescente, que ditava novos cenários e prometia panoramas antes desconhecidos, foi dado um enorme salto. Em conjunturas novas e sempre mutáveis e forçados a contracenar com Estados recém-criados – os do chamado Terceiro Mundo – as diplomacias ocidentais (sobretudo as das ex-Metrópoles coloniais) viram-se forçadas a um esforço de rápida adequação. E foi nessa mesma década que muitos dos jovens Estados pós-coloniais reconheceram, eles mesmos, a urgência de formar os seus próprios diplomatas, em sintonia com uma ordem internacional inesperada e muitíssimo difícil.

Uma vaga de reformas seguiu-se, como resultado do impacto dos constrangimentos emergentes. A lógica do sistema requeria-o. Para conseguir fazer face de maneira capaz aos novos desafios, os Ministérios tinham de mudar, designadamente nos planos cruciais do recrutamento e da formação. Muitos foram os Estados e os analistas que o compreenderam a bom tempo.

Talvez, sobretudo, os Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados política e economicamente mais “desenvolvidos” – ou seja, na nova ordem internacional, os mais interdependentes mas também, paradoxalmente, os mais capazes de decisões próprias – deixaram de poder prescindir de um contacto estreito e continuado com muitas das Universidades e institutos de investigação que formaram os funcionários que neles ingressavam, e nos quais estavam sedeados conhecimentos especializados múltiplos de que cada vez mais precisavam para uma melhor ancoragem conceptual (e logo uma melhor eficácia, num Mundo de interacções cada vez mais racionalizadas e, em simultâneo, mais multifacetadas) das suas decisões. “Comprar fora” educação formal, muitas vezes por processos de puro e simples *outsourcing*, generalizou-se com grande velocidade.

Era a solução mais óbvia e expedita para as dificuldades encontradas numa espiral crescente. As especificidades próprias dos vários Estados preencheram aqui papel relevante no que toca aos métodos usados para fazer frente à necessidade de mudança. Nuns Estados tanto significou associações formais com Universidades locais prestigiadas. Noutros, soletrou a emergência de Institutos ou Academias, internas aos Ministérios, com características mais ou menos universitárias. Outros houve nos quais, dadas as especificidades da sua orgânica, instigaram a criação, nas instituições académicas da sociedade civil, de entidades que preenchessem as novas funções. Noutros ainda, incapazes de adoptar qualquer uma dessas soluções dadas as carências institucionais sentidas, encontrou-se agasalho nos Ministérios, ou nas Universidades, de Estados com os quais mantinham relacionamentos especiais. Embora, ao que parece, tanto não tenha sido inteiramente compreendido de imediato, Portugal não poderia ser nisso excepção <sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Com efeito, a formação dos diplomatas levanta questões de grande fundo, que apontam para uma reflexão séria, e em constante revisão, sobre o papel ele mesmo da diplomacia. Implicam um conceito formatador, necessariamente maleável, adaptável às circunstâncias e aos fins, sem o qual não é possível definir um qualquer programa de formação. Essa formatação responde, um momento de atenção revela-o, a uma enorme dose de cuidados e cautelas relativamente aos constrangimentos próprios da vida político-diplomática num Mundo em transformação rápida: exige pensar, prospectivamente, o que se espera que o/a diplomata venha a ter que fazer no exercício das suas funções; o que por sua vez implica um pensamento integrado sobre os mecanismos de formulação e execução das políticas externas, identificando potencialidades e lacunas. Trata-se pois de um exercício colectivo, institucional, que sobretudo tem de fazer face à revisão, por força dos acontecimentos e das mudanças sistémicas, do papel tradicional do diplomata, da articulação do seu desempenho com os de outros agentes e actores das relações internacionais. Qual o perfil desejado?

Garantiu-se assim uma muitíssimo melhor “aptidão técnica” dos imprescindíveis diplomatas, para que com ela pudessem saber fazer frente a questões cada vez mais especializadas mas embutidas em todos gerais, como o começaram a ser as que inevitavelmente iam emergindo em palcos internacionais cada vez mais multifacetados e complexos. Em paralelo com a tónica colocada numa maior aptidão técnica, chegara o imperativo crescente de uma cada vez maior especialização funcional: a par e passo diferenciações impuseram-se, que contrastavam com o que antes se lograva com um generalismo tão generoso quão superficial e difuso. Um passo forçado para colmatar – ainda que temporariamente – uma *décalage* de alto custo.

Oxalá também nós em Portugal o saibamos compreender. **NE**

#### BIBLIOGRAFIA:

A.H.M. Kirk-Greene, *The Sons and Daughters of Maria Theresia, An Anniversary History of the Annual Meeting of Directors and Deans of Diplomatic Academies and Institutes of International Relations*, [s.l.]: Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, 1994.

Ana Maria Homem Leal de Faria, *O Tempo dos Diplomatas. Estudo sobre o processo de formação da diplomacia moderna e o seu contributo na tomada de decisão política*, Centro de História, Universidade de Lisboa: 45-56 (policopiado), 2003-2004.

António José Telo (org.), *António de Faria. Coleção Diplomatas Portugueses 2*, Lisboa: Edições Cosmos, 2001.

Claire Gantet, *Nouvelle histoire des relations internationales 2: Guerre, paix et construction des États 1618-1714*, Paris, Editions du Seuil, 2003.

Comissão Europeia – *Programmes de Formation des MAE de l’UE et institutions de l’EU*, 30 June 2005.

Domenico Polloni, *Birth of a Diplomat: Procedures for recruiting and training diplomatic staff, A comparative study*, [s.l.]:[s.n.], [s.d.].

Embajada De Chile, Lisboa, Nota Verbal n.º 49/2005, de 19.07.2005.

<http://www2.qeh.ox.ac.uk/oufsp/>, consultado em 18.08.05.

<http://www.clingandael.nl/cdsp/training/>, consultado em 06.07.05.

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/emplo.../institut\\_diplomatique\\_7261.htm](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/emplo.../institut_diplomatique_7261.htm), consultado em 06-07-2005.

[http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/english](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/english), consultado em 26.09.05.

[http://www.mfa.gr/english/the\\_ministry/academy/aims.html](http://www.mfa.gr/english/the_ministry/academy/aims.html), consultado em 19.07.05.

<http://www.georgetown.edu/sfs>, consultado a 09.08.2005.

<http://fletcher.tufts.edu/about/mission.shtml>, consultado em 09.08.2005.

<http://www2.mre.gov.br/irbr/irbr/institu.htm>, consultado em 19.08.05.

<http://www.mfa.gov.il/MFA/About+the+Ministry/Structure+and+departments/Traini>, consultado em 14.04.2005.

<http://www.mfa.gov.eg/english>, consultado em 18.08.05.

Isabel Cluny, D. Luís da Cunha e a ideia de diplomacia em Portugal, Lisboa, Livros Horizonte, 1999

John Barratt e Peter Vale “Diplomatic Training in South Africa: Sharing Perspectives”, in *Global Dialogue* Volume 3.3 Dezembro de 1998.

M.S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1519*, London: Longman, 1993.

Nicolás Cimarra Etchenique et al., *Los procesos de selección y formación de funcionarios diplomáticos en los principales países del mundo*, Cuadernos de la Escola Diplomática, 27, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, [2005].

Paul W. Meerts, *A Short Guide to Diplomatic Training*, The Hague: Clingendael Institute, 1992.

Pierre de Sernaclens, *La politique internationale*, 2.<sup>a</sup> edição, Paris, Armand Colin, 1998.

René Girault, *Diplomatie européenne: Nations et impérialismes 1871-1914*, Paris, Armand Colin, 1997.

Stephanie Smith Kinney, “Developing Diplomats for 2010: be clear what we are about and why”, in *American Diplomacy*, vol. V, número 3, no Verão de 2000, consultado em [www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdipl\\_16/kinney/kinney\\_when4.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_16/kinney/kinney_when4.html), em 19.07.05.

## Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia

- I AS GRANDES LINHAS da política externa portuguesa têm revelado, designadamente nas duas últimas décadas, uma assinalável continuidade e coerência. Tal estabilidade, fruto da conjugação de factores geográficos, políticos e sociais em si já bastante amadurecidos, pode por certo considerar-se um elemento positivo no relacionamento de Portugal com o exterior.

Essas linhas-mestras são, como é comummente aceite, a plena participação de Portugal na construção da União Europeia, a continuada presença activa na NATO, a manutenção de fortes ligações transatlânticas, em particular com os EUA e com o Brasil, o empenho na afirmação crescente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o reforço dos laços multifacetados com África, em particular com os PALOP, e a valorização das Comunidades Portuguesas espalhadas por todo o Mundo. Deve igualmente mencionar-se, no plano multilateral, a nossa estreita colaboração com o sistema das Nações Unidas assente na convicção de que este representa a melhor garantia para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável num mundo em crescente processo de globalização.

Ao assinalar estas constantes interessa referir, seguidamente, que também há cerca de vinte anos começou, para Portugal, a experiência de participar na elaboração e aplicação de uma “política externa europeia”. Com efeito, no período que imediatamente antecedeu a nossa adesão à então Comunidade Europeia (CE), deram-se passos de certa importância entre os então dez Estados-membros no sentido de um maior desenvolvimento da chamada Cooperação Política Europeia (CPE), actividade de concertação político-diplomática de cariz intergovernamental e informal que visava, à época, a adopção, por consenso, de compromissos conjuntos de actuação em certas questões de política internacional.

Deve, é claro, ser recordado que, anteriormente à existência da CPE, Portugal já participava plenamente na discussão estratégica e na aplicação de políticas de segurança e outras para a Europa na qualidade de membro fundador da NATO e, depois, também como um dos iniciadores da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE).

---

\* Embaixador, Director-Geral de Política Externa.



A experiência de uma CPE havia começado, timidamente, com a aprovação do chamado Relatório Davignon no Conselho Europeu do Luxemburgo, em Outubro de 1970, mas foi apenas a partir de 1986, com a entrada em vigor do Acto Único Europeu – já com a plena participação dos dois novos Estados-membros, Portugal e Espanha – que ficaram consagradas, no respectivo Título III, “provisões sobre a cooperação europeia na esfera da política externa”. Tal evolução tornou-se mais ambiciosa com o Tratado de Maastricht, de Fevereiro de 1992, que, no respectivo Título V, dotou a recém-nascida União Europeia (UE) de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), herdeira da CPE. De então para cá, os sucessivos Tratados (Amesterdão e Nice) vieram reforçar as capacidades e alargar a esfera de actuação da UE em matéria de relações externas, podendo dizer-se hoje que a PESC – e a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) que dela faz parte integrante – podem orientar-se para todos os azimutes.

II Nestas circunstâncias, em que grau a política externa portuguesa tem sido influenciada pela PESC/PESD? Tem esta última, por seu turno, dado ensejo a que se alarguem a uma dimensão europeia algumas posições nacionais no domínio das relações externas? Não é, com efeito, exagero admitir que a longa experiência histórica de Portugal, que nos permitiu manter contactos aprofundados durante vários séculos com muitas outras regiões, povos, culturas e religiões, se pode por vezes traduzir num contributo próprio e talvez mesmo singular para o desenvolvimento em curso das relações da União Europeia com o resto do Mundo

A primeira constatação não pode deixar de apontar no sentido de que, havendo um largo consenso em Portugal em matéria de integração europeia, o desenvolvimento da PESC, levado a cabo, como se assinalou, já com a nossa plena participação nas instituições europeias, corresponde também a um desígnio nacional. Interessa, igualmente, recordar quais os objectivos da PESC segundo o articulado dos Tratados. São eles:

- a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas;
- a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris;
- o fomento da cooperação internacional;
- o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

Não se encontra aqui nada que colida com os nossos interesses nacionais, nem que nos coíba de os defender. Poderá, antes, considerar-se que existe um apoio declarado a políticas que visem a predominância do multilateralismo, a defesa dos direitos humanos e dos princípios democráticos e o apoio à cooperação para o desenvolvimento, o que reforça a capacidade nacional para actuar em tais domínios, reconhecidamente importantes para nós.

- III Numa abordagem da compatibilização da PESC com as prioridades nacionais deve referir-se, em primeiro lugar, uma das querelas mais profundas e persistentes no historial do desenvolvimento da primeira, a qual diz respeito à aceitação ou não, pelos parceiros da UE, da primazia da NATO (a que, aliás, a maioria deles pertence) no que respeita à concertação e articulação de posições, em matéria de Segurança e Defesa. Para Portugal foi claro, desde as negociações que conduziram ao Tratado de Maastricht, que não era sensato nem realista lançar as bases de uma PESC “extensiva a todos os domínios” se esta não fosse acompanhada de uma política de Segurança com igual amplitude. Por outro lado, sempre defendemos que o desenvolvimento da então chamada “identidade europeia de segurança e defesa” pela UE não conduziria inevitavelmente a uma incompatibilidade entre esta e a Aliança Atlântica desde que se aceitassem mecanismos de coordenação e cooperação adequados. Importava, desde logo, evitar exclusivismos e duplicações, reconhecendo à NATO o papel incontornável mas não forçosamente único que ela desempenha para a segurança e defesa dos países que a integram.

Tal perspectiva não sofreu variações da nossa parte, mas a questão tornou-se mais complexa com o quarto alargamento da União a três novos Estados, todos eles com políticas nacionais de neutralidade próprias (a acrescer à situação igualmente delicada, neste domínio, da Irlanda). A evolução da situação na Europa e o seu efeito nas relações transatlânticas, na última década, não foram certamente isentas de dificuldades e de melindres. O tempo acabou, contudo, por nos dar razão e tornar possível o desenvolvimento de uma verdadeira PESD quando os parceiros que encabeçaram as posições mais divergentes entre si, a França “europeísta” e o Reino Unido “atlanticista”, na cimeira bilateral de Saint Malo, em Dezembro de 1998, declararam aceitar que a UE desenvolvesse, nos domínios da segurança e defesa, uma capacidade de acção autónoma. Esta tem, por conseguinte, evoluído como desejávamos, numa lógica de complementaridade e de reforço da NATO. Os riscos de descoordenação ou de duplicação, por seu turno, têm vindo a ser ultrapassados

de forma satisfatória com a entrada finalmente em vigor, a partir de 2002, dos chamados “Acordos de Berlim +” (negociados ainda no período entre Maastricht e Nice em que a União da Europa Ocidental (UEO) desempenhou, de certa forma, um papel de braço armado da UE). Ao abrigo destes, a União tem acesso aos meios e capacidades da Aliança Atlântica para as operações por si conduzidas, nas quais a segunda decidiu não estar envolvida.

Como exemplo da posição de equilíbrio que Portugal tem procurado ocupar nesta delicada questão, pode citar-se a presença, actualmente, na região da ex-Jugoslávia, de cerca de 253 elementos das nossas Forças Armadas e Policiais integrados numa força militar comandada pela UE na Bósnia-Herzegovina, e 302 elementos numa força sob comando da NATO no Kosovo.

Pelo seu lado, a desejada manutenção, por parte de Portugal, de uma relação estreita e de mútua confiança com os EUA, baseada na nossa percepção do papel indispensável que tais relações transatlânticas continuam ainda a desempenhar para a nossa segurança própria e, em termos gerais, para a da Europa, não deixou de atravessar recentemente uma fase particularmente melindrosa devido às tensões suscitadas junto dos governos europeus pelas atitudes unilateralistas consideradas, por alguns, como “imperiais” por parte da Administração de George W. Bush, especialmente em relação ao problema do Iraque.

No seio da União acabou, no entanto, por prevalecer uma acertada posição de realismo exemplificada pela atitude do Conselho Europeu de Dezembro de 2003 ao aprovar o documento contendo a estratégia de segurança europeia, sob o título “Uma Europa segura num Mundo melhor”, e subscrever simultaneamente uma declaração a realçar o papel insubstituível das relações transatlânticas. Depois, a deslocação já este ano ao QG da NATO e à sede da UE por parte do Presidente norte-americano, no início do seu segundo mandato, veio trazer a confirmação de que existia a mesma percepção positiva sobre tal relacionamento do lado de Washington. Assim, a nossa posição bilateral terá saído reforçada das dificuldades conjunturais acima referidas.

- IV Na análise da evolução da PESC em relação à nossa política externa deve mencionar-se, em seguida, a importância crescente que tem vindo a ser conferida às relações da União com os países da América do Sul, por um lado, e com os Estados africanos, por outro, o que corresponde igualmente a interesses próprios que ligam Portugal, por razões históricas e outras, a ambas aquelas grandes regiões. O reforço dos laços

européus com a América Latina conheceu, consabidamente, um impulso especial dado pela presença da Espanha na UE, mas têm-se multiplicado também por parte de Lisboa incentivos claros para essa orientação. Se examinarmos, por exemplo, o caso das negociações em curso pela União com os países do MERCOSUL, encontramos várias iniciativas portuguesas – por vezes em conjugação com a Espanha e com o Brasil – que visaram ajudar a aproximar as posições das duas partes e facilitar, assim, uma conclusão positiva do processo. Não se pode olvidar, por outro lado, a importância e expectativa positiva que os parceiros latino-americanos conferem à presença, na UE, dos dois países europeus pertencentes ao processo das Cimeiras Ibero-americanas.

No que respeita ao relacionamento da União com a África, convém começar por referir, separadamente, o que se passa com os países da orla do Mediterrâneo e com os Estados subsarianos. Bastante antes da visibilidade acrescida que os acontecimentos ligados aos atentados de 11 de Setembro de 2002 vieram dar ao desenvolvimento dos contactos com os países islâmicos moderados, vários parceiros da zona meridional da UE, entre os quais Portugal, incentivaram com êxito o fortalecimento e alargamento das relações com os países do Norte de África e, em particular com os do Magrebe. Na última década, com efeito, tal relacionamento tem-se tornado progressivamente mais aprofundado e complexo, abrangendo não apenas aspectos ligados às trocas comerciais e aos programas de cooperação para o desenvolvimento, mas também consultas políticas que podem incluir assuntos no domínio da segurança colectiva.

No interesse de ambos os lados, entendemos que esta orientação estratégica não deve ser abrandada, mau grado o último alargamento da UE ter vindo deslocar o seu centro de gravidade mais para o Leste e Norte da Europa. Nesse sentido, há que frisar o crescimento muito significativo das relações bilaterais de Portugal com os seus parceiros magrebins, que desempenham um papel cada vez mais visível no quadro da nossa política externa, com reuniões cimeiras anuais.

De igual forma, numa perspectiva geograficamente mais alargada por se estender a todo o Mediterrâneo e Médio Oriente, Portugal tem apoiado activamente o chamado Processo de Barcelona e está correntemente empenhado na respectiva revitalização por ocasião do seu décimo aniversário.

Quanto às relações da União com a África subsaariana, pode dizer-se que também nesta matéria tem havido, em Bruxelas, uma importante e consistente política de influência por parte de Portugal para o respectivo reforço. É evidente que

existem razões históricas para tal que se inserem no contexto da coerência acima apontada para as grandes linhas da nossa política externa. Não será despidendo que cinco membros da CPLP sejam Estados africanos. Existe contudo uma percepção mais vasta da questão que se traduz numa preocupação, por parte de Lisboa, de que o relacionamento UE-África, nas suas várias vertentes, não sofra um atraso perceptível comparativamente com o que se está a verificar em relação a outras grandes regiões.

Tal posicionamento é tanto mais lógico quanto o continente africano é aquele que fica mais próximo da Europa. Não tem sido este, no entanto, uniformemente compreendido e partilhado pelos nossos parceiros. O esforço que teve de ser levado a cabo ao longo de vários anos para que uma proposta portuguesa no sentido da organização da primeira Cimeira entre a UE e todos os países da África se transformasse, como era indispensável, numa iniciativa da União, foi revelador das diferenças de percepção do lado europeu neste domínio. Já o mesmo não se poderá dizer relativamente à resposta do lado africano, a qual foi francamente positiva desde o início, se existissem relações de igualdade para ambas as regiões.

As várias resistências ou inércias acabaram, no entanto, por ser ultrapassadas e, como é sabido, aquando da segunda presidência do Conselho da União Europeia por parte de Portugal, no primeiro semestre de 2000, realizou-se finalmente uma Cimeira África-Europa na cidade do Cairo.

Graças à transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA) e ao desenvolvimento do papel de outras organizações regionais de dimensão mais limitada naquele continente (SADC, CEDEAO, etc.), tem vindo a constatar-se entretanto um crescente interesse por parte da União em criar políticas económicas, de ajuda ao desenvolvimento e mesmo de apoio à segurança viradas para tais organizações e não apenas para os seus membros individualmente. O último Conselho Europeu indicou, aliás, que o relacionamento estratégico UE-África tem como principais vectores a paz e segurança, a governação, a integração regional e o comércio e, ainda, o desenvolvimento.

No caso da União Africana, particularmente, tem merecido todo o apoio de Portugal o claro empenho da UE em incentivar os seus parceiros africanos para o cumprimento progressivo dos objectivos de democracia, boa governação, equilíbrio económico e desenvolvimento sustentável do “*New Economic Programme for African Development*” (NEPAD) que estes elaboraram na base dos princípios da igualdade e da “*African ownership*”. No sector da segurança, por seu turno, foram recentemente

apresentadas ao Conselho de Paz e Segurança da UA propostas para o reforço das relações entre as duas organizações, que dão continuidade à chamada “Iniciativa para a paz em África” mediante a qual a União procura auxiliar os países e organizações africanas a dotarem-se de capacidades autónomas para a prevenção e gestão de conflitos.

Deve aqui frisar-se, a propósito, que, no quadro da PESD, a primeira operação de cariz militar (e não apenas policial) levada a cabo pela UE como tal – a operação “Artemis” – teve lugar na República Democrática do Congo, em 2003, inserindo-se nos esforços de manutenção de paz que ali decorrem sob a égide das Nações Unidas. Actualmente, o envolvimento da UE em operações de paz em África é talvez o mais visível e ambicioso aspecto da PESD pois abrange acções na RD Congo e na região dos Grandes Lagos em geral, no Sudão (Darfur), na África Ocidental e na Somália. Refira-se, neste contexto, a existência de contributos portugueses em que se destacam a presença de elementos da PSP no Congo (um dos quais, aliás, chefia a missão local de polícia da UE EUPOL) e de militares no apoio à operação de paz da UA em Darfur.

No que respeita a uma desejável continuidade a ser dada às Cimeiras entre a Europa e a África, convém recordar que ficou acordado no Cairo que a reunião magna subsequente deveria ter lugar em Lisboa, em 2002. No entanto, a lamentável ausência, de então para cá, de uma evolução positiva na situação do Zimbabwe, cujos principais dirigentes estão submetidos a sanções tanto da parte da União como dos Estados Unidos e de muitos membros da *Commonwealth*, tem sido um pretexto para o lado europeu não avançar com os respectivos preparativos dado que, do lado da UA, não são aceites exclusões de qualquer um dos seus membros na mesa da reunião.

Portugal tem, naturalmente, dado apoio à actuação da UE face aos desmandos do governo do Presidente Mugabe mas, ao mesmo tempo, não vem deixando de alertar para a importância de ambos os lados, europeu e africano, encontrarem soluções políticas que autorizem a continuação do exercício iniciado no Cairo, o qual é de interesse mútuo. Neste contexto, os titulares das pastas dos Negócios Estrangeiros de Portugal e do Egipto dirigiram, há meses, aos seus homólogos da UE e da UA uma carta conjunta contendo um certo número de sugestões destinadas a vencer o impasse actual. Está-se agora a trabalhar – e Portugal tem demonstrado o seu particular empenho nesta tarefa – para que o caminho ali proposto possa começar a ser trilhado, o que é tanto mais urgente quanto tem havido, por parte dos países africanos, repetidas manifestações de interesse em que se concretize, logo que possível, uma segunda Cimeira UE-África.

Ainda no que concerne ao interesse da União para com a África, caberá aqui destacar, como exemplo muito recente, o caso da Guiné-Bissau. A situação extremamente delicada em que este país se encontra motivou, da parte portuguesa, um esforço bem sucedido de esclarecimento de Bruxelas para a importância do processamento de um auxílio financeiro urgente e para a oportunidade do envio de uma missão de observação às últimas eleições presidenciais. Poder-se-á pensar com justiça que, por agora, foi feito o que era possível pela UE como tal, e por esta junto dos principais organismos financeiros internacionais, para tentar estabilizar a Guiné-Bissau, sendo Portugal um dos principais impulsionadores desta actuação.

V No que toca ao relacionamento com os países asiáticos, não pode esquecer-se o facto de Portugal se ter confrontado durante anos, no seio da UE, com algumas das limitações da PESC a propósito da questão de Timor-Leste. Com efeito, o apoio dado à causa do povo timorense por muitos dos nossos parceiros foi infelizmente, e durante largo tempo, bastante escasso, para não dizer nulo. Contudo, uma vez que o assunto estava a ser acompanhado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, sob cujo patrocínio decorriam negociações entre Portugal e a Indonésia, era possível invocar periodicamente a questão na linguagem das conclusões dos Conselhos de Assuntos Gerais ou nos Conselhos Europeus, de tal forma que não se podia concluir que ele estava fora da agenda internacional da União. A sua evolução veio finalmente dar plena justificação à heróica pertinácia dos timorenses e à persistência diplomática de Portugal junto da comunidade internacional.

Num plano mais geral, a questão de Timor-Leste terá dado o ensejo a Portugal para avaliar melhor as potencialidades e os limites de actuação da Europa como entidade política falando a uma só voz, assim como o papel insubstituível das Nações Unidas. As dificuldades com que nos confrontámos nesta matéria reflectiram-se, em todo o caso, no sentido que nos interessava nas experiências de relacionamento da UE com a organização regional ASEAN e com o conjunto informal constituído pela UE, ASEAN e ainda a China, Japão e Coreia do Sul, designado como ASEM, enquanto durou a ocupação do território timorense pela Indonésia.

Actualmente, tais relações com a principal organização regional asiática – que são de reconhecido interesse estratégico para ambas as partes – têm vindo a suscitar outra questão melindrosa ligada à natureza e ao comportamento interno do regime de Myanmar (Burma). As sanções e pressões exercidas pelo lado europeu para uma

democratização daquele regime ainda não terão produzido o resultado desejado mas não há dúvida de que começam a provocar uma atitude mais crítica para com Rangoon por parte dos seus parceiros regionais. O exemplo da persistência portuguesa face à ASEAN no caso de Timor-Leste não será totalmente alheio a tal evolução.

No capítulo das relações da União com parceiros asiáticos, que tenderá a desenvolver-se, interessará ainda lembrar, por exemplo, que partiu de Portugal, durante a sua presidência há cinco anos, a iniciativa da primeira cimeira da UE com a Índia, a mais populosa democracia do mundo.

- VI Os vários exemplos acima apresentados de áreas de actuação da PESC e da participação portuguesa na sua definição e execução representam uma muito limitada amostragem da vastíssima teia de relações e de compromissos externos que tem vindo a ser desenvolvida pela União desde que resolveu colectivamente, na letra do Tratado de Amesterdão, “executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum”.

Acresce que a tomada de consciência da multiplicidade de novas questões que se colocam em virtude dos sucessivos alargamentos da União, levou esta a iniciar um vasto conjunto de planos de acção, sob a designação global de Política Europeia de Vizinhança, que já abrange o seu relacionamento bilateral com Israel, a Jordânia, a Moldova, Marrocos, a Autoridade Palestiniana, a Tunísia e a Ucrânia. Futuramente serão acordados planos de acção, neste âmbito, com a Arménia, Azerbaijão, Egipto, Geórgia e Líbia e, possivelmente, com a Argélia. Zonas politicamente muito sensíveis como são as do Médio Oriente e do Golfo ficam agora significativamente mais próximas da União e justificam esforços acrescidos do lado europeu para fornecer contributos próprios para a sua estabilização e desenvolvimento.

O mais recente alargamento da União veio, pela primeira vez, dar às suas fronteiras externas uma contiguidade com um conjunto de países pertencentes à Comunidade de Estados Independentes (CEI), incluindo a própria Federação Russa. Tal situação, de enorme significado estratégico, ultrapassa, quanto a esta última potência, os quadros da simples política de vizinhança. O colapso da URSS e o surgimento da Federação Russa mereceram, compreensivelmente, uma atenção muito especial por parte da UE dando origem, em matéria de PESC, a um diálogo político abrangente, inclusive ao mais alto nível com a Rússia, bastante antes de se



concretizar a referida situação de vizinhança. A negociação em curso para o estabelecimento dos chamados “quatro espaços comuns” entre a UE e a Rússia diz respeito, respectivamente, às áreas de economia, da liberdade, segurança e justiça, da cooperação no campo da segurança externa, e no da pesquisa e educação, incluindo aspectos culturais. Existe portanto a expectativa de se criarem, deste modo, fortes laços de cooperação entre as duas partes apoiados na definição de objectivos comuns, o que certamente contribuirá para a estabilidade do nosso continente.

A visita do Presidente Putin a Lisboa, no ano passado, a deslocação do Primeiro-Ministro português a Moscovo e as projectadas visitas do Ministro português dos Negócios Estrangeiros e Primeiro-Ministro russo este ano, entre outros eventos bilaterais, traduzem por seu turno um desígnio de estreitamento de relações entre os dois países que acompanha positivamente a orientação da União.

A recente transformação política levada a cabo na Ucrânia tem sido, naturalmente, objecto de especial cuidado por parte da UE. O plano de acção para aquele país resultante da citada Política Europeia de Vizinhança terá de dar uma resposta satisfatória, nesta fase, às expectativas das novas autoridades e da população local em relação ao processo de construção europeu sem suscitar contudo esperanças infundadas. Se se tomar em conta a numerosa comunidade de origem ucraniana que actualmente reside em Portugal, torna-se evidente que tal facto, por si só, justifica da nossa parte uma atenção particular para a evolução deste processo que é complexo.

**VII** Para Portugal, como para todos os outros parceiros da UE, tem sido necessário adaptar nos últimos vinte anos a respectiva máquina diplomática às exigências crescentes da PESC/PESD, para além naturalmente de todas as que decorrem da área comunitária. Tal exercício que, como se compreenderá do que acima ficou dito, é cada vez mais absorvente, constitui, por certo, um dos mais aliciantes mas também exigentes aspectos da participação nacional na construção de uma Europa politicamente mais una e coerente.

Se, por um lado, muitas das áreas onde se desenvolve a PESC nos eram já familiares por razões históricas e culturais, não deixa igualmente de ser verdade que a nossa qualidade de Estado-membro da UE nos permite agora ter um contacto directo e actuante com certos países ou regiões e, neles, com um leque de questões das quais tínhamos estado mais afastados pelas geografia ou pela história.

Os desafios e as dificuldades que tais realidades comportam variam de caso a caso mas, de uma forma geral, pode hoje constatar-se, com certa confiança, que as características de uma vivência à escala mundial que herdámos de todo um rico passado histórico nos facultam, no contexto da PESC, uma percepção dos assuntos e uma capacidade de adaptação de grande utilidade e valor. A título de exemplo, sabe-se que a presença de militares portugueses nas forças de paz que actuam – não apenas em nome da UE, note-se – em zonas da antiga Jugoslávia é das mais bem aceites pelas populações locais devido à elevada capacidade de integração daqueles nossos compatriotas. Esta referência permite, além disso, salientar a importância e dimensão crescente que a PESC, tanto na sua vertente militar e policial como na das emergências civis, está a adquirir no contexto da política externa da União, facto que tem de ser devidamente equacionado no planeamento dos recursos humanos e financeiros atribuídos à nossa participação nacional na mesma.

VIII Cabe agora dizer que o obrigatório envolvimento português nos assuntos englobados pela PESC, contrariamente ao que se poderá pensar numa análise superficial, não veio retirar importância ou conteúdo ao tradicional exercício diplomático das relações bilaterais. Com efeito, a elaboração das posições nacionais relativamente aos múltiplos assuntos de política externa sobre os quais somos chamados a pronunciar-nos no quadro da UE muito pode beneficiar dos contactos regulares estabelecidos com os nossos parceiros mas, também, com os outros interlocutores da comunidade internacional. Na maioria dos casos, acresce não ser a nossa dimensão geográfica o factor mais importante para uma profícua relação bilateral pelo que não se afigura justificável vir a descurar esta vertente da nossa política externa.

Recordando, além disso, o que ficou dito atrás acerca da importância incontornável da experiência histórica e cultural de Portugal no domínio das relações externas como no da defesa e difusão da Língua Portuguesa como instrumento de comunicação internacional, deve-se ter claramente em conta que o nosso campo de acção diplomática, na actualidade, ultrapassa bastante os limites da PESC/PESD. Um olhar para o vasto leque de assuntos que é abrangido pela nossa pertença à CPLP, enquanto tal, e pelo nosso relacionamento com cada um dos outros sete Estados-membros, justifica tal afirmação. A presença de Comunidades Portuguesas numerosas em países tão distantes e díspares como os EUA e a África do Sul, o Canadá e a Venezuela, a Suíça e a Austrália constitui, pelo seu lado e por si só, um forte motivo para o reforço dos laços bilaterais com as respectivas autoridades e sociedade civil.

Nas organizações internacionais, para além de uma desejável concertação e coordenação de posições entre os parceiros europeus, existe ainda uma importante margem de actuação individual para cada Estado, não deixando igualmente neste contexto de ter significado o relacionamento bilateral ali estabelecido entre os respectivos representantes.

Num registo muito diferente, convém estar-se ciente de que a imagem de Portugal e dos portugueses pode ser hoje objecto de uma intensa difusão pelos meios excepcionais que constituem a televisão por satélite e a internet. Existe aqui todo um potencial campo a ser aproveitado para alargar a acção da nossa política externa, designadamente para a divulgação e defesa dos interesses nacionais, incluindo aqueles que nos compete proteger no âmbito da UE. A estabilidade e coerência desta política externa, mencionadas logo no início deste trabalho, contribuirão sem dúvida para reforçar a credibilidade da mensagem que for transmitida.

Dado quanto precede, é uma evidência que a afirmação política de Portugal no quadro europeu e em toda a comunidade internacional passa por uma actuação eficiente quer a nível individual, quer integrado em acções da PESC/PESD ou outras resultantes da sua pertença a organizações multilaterais. Para tal, dado o vastíssimo leque de assuntos sobre os quais, hoje em dia, devemos tomar posição (e que só numa pequena parte foram aqui a florados), os responsáveis pela orientação da política externa portuguesa, assim como aqueles a quem cabe a respectiva execução, têm necessariamente de estar sempre habilitados com os meios que eles considerem adequados. Os objectivos da diplomacia portuguesa justificam-no plenamente. **NE**

## Think-Tanks, Diplomacia e Política Externa

**1. Introdução**<sup>1</sup> Causou especulações o anúncio, feito pelo Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral quando da apresentação ao Parlamento do Programa do XVII Governo Constitucional, de que se preparava uma reforma de fundo do Instituto Diplomático e de que haveria a intenção de constituir, no Ministério, um *think-tank* vocacionado para apoio à política externa portuguesa. Ao que tudo indica, em certos meios governamentais a menção constituiu uma surpresa. Trata-se, porém, de prática corrente, como nos mostra a mais rápida das justaposições comparativas com exemplos além-fronteiras.

É assim, pelo menos num primeiro momento, difícil de entender a estranheza ecoada nalguns círculos, visto que a emergência de tal tipo de entidades junto aos Ministérios que têm a seu cargo a delineação de uma estratégia de implantação externa é comum, ou pelo menos é-o na Europa e na América do Norte. Como a norma tem sido também que em tais entidades, dada a natureza que assumem de organismos de análise e consulta, se verifique uma marcada preponderância de académicos especializados nas áreas de maior incidência na política externa a definir. Parece ser ainda habitual – e sê-lo-á por motivos razoáveis e de imediato compreensíveis – a associação institucional muitas vezes patente entre estes *think-tanks* e os departamentos que se dedicam à formação inicial e complementar dos funcionários diplomáticos modernos.

Num balanço geral, com efeito, a mais simples das contraposições mostra que aquilo que mais surpresa poderá causar não deve ser, em boa verdade, o anúncio da sua criação: deverá antes ser o facto de entidades como os *think-tanks* estaduais não terem aparecido mais cedo em Portugal.

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Presidente do Instituto Diplomático.

<sup>1</sup> Não posso deixar de agradecer ao Professor Doutor Nuno Canas Mendes pelo apoio que me deu na recolha de materiais bibliográficos e pelas discussões acesas e prolongadas sobre um tema que nos fascinou a ambos. Em boa verdade foi um co-autor; a responsabilidade do que aqui é dito permanece, obviamente e no entanto, inteiramente minha. O Dr. Pedro Velez, o Professor Doutor Moisés da Silva Fernandes, o Embaixador José Manuel Duarte de Jesus e a Embaixadora Margarida Figueiredo leram e comentaram o texto, tal como aliás o fez a Dra. Madalena Requiça. A todos agradeço pelas achegas, que muitas vezes tão úteis me foram.

Uma explicação possível para o atraso nacional neste âmbito prende-se seguramente com a falta genérica de “mão-de-obra” académica especializada que até há bem pouco tempo afligiu as áreas científicas mais pertinentes para a política externa portuguesa. Um ponto que não é difícil de aferir, mesmo em termos de critérios quantificáveis, ou em todo o caso mensuráveis com alguma objectividade: só desde apenas há alguns anos a esta parte começaram a aparecer em Portugal especialistas detentores das cada vez mais imprescindíveis credenciais universitárias em áreas como a das Relações Internacionais e da Ciência Política em geral, do Direito Internacional (Público e Privado), do Direito Comunitário, da Economia Internacional ou Comunitária, da História Diplomática ou da História das Relações Internacionais. O grande salto em frente dado pelas instituições universitárias portuguesas no decurso dos anos 90 permitiu recentemente colmatar, pelo menos em grande parte, essa brecha.

Uma segunda ordem de razões dá corpo a motivações a um tempo mais interessadas e menos isentas. Motivações essas que se ligam, por um lado, a resistências intrasistémicas de natureza corporativa – um ponto que por si só mereceria um tratamento separado, mas que não cabe na economia da presente análise; e, por outro, à emergência de entidades “civis” – emergentes tanto no plano “cívico” quanto a nível académico público e privado – que têm vindo a preencher algumas (muito poucas) das funções periciais e de aconselhamento deste tipo de *think-tanks*. Assim se foi criando um “mercado externo de pareceres”, o que inevitavelmente retardou, directa e indirectamente, os processos espontâneos de uma sua gestação no interior do aparelho de Estado. Nos dois casos, há que sublinhá-lo, aquilo que na prática viabilizou a emergência e relativa consolidação de “soluções” alternativas tem seguramente sido a ausência de definições políticas claras quanto a muitas das áreas da política externa portuguesa pós-25 de Abril.

É difícil exagerar a importância deste ponto. Quantas vezes a falta de objectivos bem gizados tem vindo a ressoar com a fragilidade de uma qualquer “doutrina” sólida quanto ao que constitui o interesse nacional português; e têm rareado as tão necessárias “instruções” políticas oriundas da Secretaria de Estado e enviadas para os executores da nossa acção externa em quase todas as áreas da nossa presença e implantação. As consequências são evidentes. O amplo espaço intercalar deixado vago ora se tem visto mediado por *freelance experts*, em muitos casos autonomeados, ora tem vindo a ser ocupado por agrupamentos mais ou menos difusos de executores (que para o efeito se transmutam em decisores políticos, no terreno ou na retaguarda), que entre estes dois pólos erigem pontes; estabelecendo-se desse modo um canal de comunicação entre agentes políticos e operacionais largamente

independente das decisões políticas estaduais regulares. Em resultado da adopção de um ou outro destes expedientes de oportunidade (e muitas vezes eles estão explícita ou difusamente interligados) tem-se suprido assim uma carência séria em benefício de agendas de natureza variável. Um dos preços está agora à vista. Sem que tal seja inesperado, é precisamente destes dois domínios – o “corporativo interno” e o “assessorial externo” – que têm provindo as mais veementes expressões da “surpresa” que teria sido suscitada pelo anúncio no Parlamento, que assim, num segundo momento, se torna mais facilmente compreensível.

Um terceiro nexos causal para uma explicação da delonga nacional tem natureza menos “doméstica”, muitíssimo mais indirecta, e é o seguinte: não é decerto de descontar o facto de que, pela primeira vez, começou a tornar-se manifesto, para as elites políticas portuguesas, a consciência de que as crescentes interdependências internacionais tornam imprescindível o desenvolvimento e a generalização de especializações funcionais como aquelas providenciadas pelo tipo de soluções preconizadas<sup>2</sup>.

Não é preciso muita atenção para verificar que os três nexos causais que arrolei para a delonga – e sobretudo o primeiro e o último, a saber a constituição de uma massa crítica suficiente de especialistas académicos, por um lado e, por outro, a tomada de consciência da urgência de uma solução nova para circunstâncias internacionais estruturalmente alteradas –, podem também, em simultâneo, ser encarados de forma simétrica e inversa: é possível igualmente vê-los enquanto, ao invés, condições de emergência e constituição de entidades como o *think-tank* anunciado. Devem, por outras palavras, ser vislumbrados como um toque de despertar. Tem sido de facto assim noutros países, sobretudo naqueles que têm afinidades estruturais (no que toca à orgânica do Estado, como no que diz respeito à posição em que se encontram no sistema internacional) com Portugal. Um esforço comparativista determinado e minucioso q.b. mostra-nos que tende por via de regra a ser precisamente no plano denso e complexo em que coexistem factores internos e factores externos das três ordens que alinhabei que se vão cristalizando instituições

---

<sup>2</sup> Uma breve palavra de contextualização. Note-se que a eficácia deste terceiro nexos causal, identificado como tendo um efeito retardador não foi, no entanto, imediata: o desenlace tardou, já que face às múltiplas barreiras, activas e passivas, erigidas, não se tem revelado fácil vislumbrar uma solução para as hesitações suscitadas pelos novos enquadramentos conjunturais com que, no plano internacional, depara tanto o nosso posicionamento quanto à acção portuguesa pública ou privada, sobretudo depois das reviravoltas induzidas pelo 11 de Setembro, pela invasão do Iraque, e pela “crise constitucional” europeia. A consequência tem sido a manutenção de alguma opacidade no que toca a saídas exequíveis para a situação de carência vivida.

nacionais como as anunciadas, “de interface internacional”. Uma constatação intrinsecamente interessante, até do ponto de vista dos quadros teóricos que ordenam o estudo das relações internacionais.

No curto trabalho que se segue, tento iluminar um pouco mais o *insight* que decorre largamente deste último ponto, formulando, no fundo, um conjunto de sugestões quanto às condições gerais de gestação de entidades deste género. Gizo, assim, uma interpretação relativa aos esboços de criação de entidades deste tipo em Portugal, contra o pano de fundo de um esboço de uma espécie de “teoria geral” quanto à sua emergência. Faço-o por intermédio de justaposições comparativas rápidas e não muito pormenorizadas – ainda que levadas a cabo de maneira bastante sistemática.

Como iremos ver, mesmo não aprofundando muito a análise neste ponto, com efeito, o resultado de tais macrocomparações é bastante revelador. Os contrangimentos como que formam uma hierarquia: o que é de imediato posto em realce é que estes tipos de soluções institucionais parecem sedimentar-se tão-somente quando a primeira e a terceira ordem de razões invocadas em simultâneo se verificam. Ou seja, a regra parece ser a de que entidades como os *think-tanks* tendem a constituir respostas que cristalizam preferencialmente em Estados que comportam instituições académicas suficientemente produtivas e especializadas e que – ao mesmo tempo e por uma ou outra razão – estejam inclinados a um protagonismo externo cada vez maior e mais variado: que o estejam seja pelo lugar que detêm na ordem internacional, seja pela subalternidade indesejada a que a sua pequena escala os parece condenar. Em ambos os casos-tipo, note-se – tanto o dos Estados de implantação global impelidos para uma especialização, quanto o dos pequenos Estados ambiciosos condenados a estratégias oblíquas de penetração e posicionamento – factores *externos* formam um ingrediente primordial na formatação das soluções institucionais encontradas.

Como iremos também ter ocasião de verificar, simples comparações permitem-nos ir mais fundo. Se um esboço, ainda que modesto, de contraposição torna claro que factores “domésticos” preenchem em tanto um papel importante, o certo é que o fazem, no essencial, a dois dos níveis da formatação dos *think-tanks*; dois planos que no fundo se transmutam, em consequência, em duas condicionantes da configuração de tais entidades. Com efeito, as mais ligeiras das sobreposições revelam-no: tanto o lugar de inserção, por um lado, como, por outro, o tipo de composição interna deste tipo de soluções institucionais, são factores que variam conforme o tipo de estruturação jurídico-económica dos organismos públicos e privados existentes e são factores que se vêem alterados de acordo com o tipo de relacionamento mais

comum entre uns e outros. Por outras palavras, uma comparação levada a cabo com um pouco mais de pormenor põe em evidência que certos tipos de “Administração” – em que “parcerias público-privadas” de vários géneros e alçadas são programaticamente mais habituais – parecem ser mais propensos a estas soluções. Como será intuitivamente compreensível, pouco ou nada disto é, decerto, surpreendente: ou seja, não será inesperada a constatação de que há certas características das estruturas orgânicas domésticas que detêm um papel importante no gizar deste tipo de soluções institucionais de interface<sup>3</sup>.

Não é tudo. Os dados comparativos, quando agregados e contrapostos com maior minúcia, permitem-nos, creio eu, chegar mais longe: torna-se designadamente manifesto, por exemplo, que a predominância nos *think-tanks* de diplomatas – e não a de académicos especializados – tende a verificar-se sobretudo nos casos em que as estruturas burocráticas do Estado em causa têm um cariz mais marcadamente corporativo, seja por escolha político-ideológica, seja por efeito histórico residual, seja ainda por uma combinação destes dois factores; o mesmo é também verdade naqueles outros casos em que há um número suficiente de diplomatas *doutorados* (e portanto com um “perfil académico”) para que se possa, nesses termos, justificar uma reconciliação entre a experiência adquirida no terreno e os imprescindíveis quadros científico-analíticos trazidos pela especialização aprofundada que a vida académica exige e disponibiliza. Esta última parece, com óbvia clareza, ser a melhor das soluções; raramente, porém, se mostra na prática exequível. Enquanto que a predominância de académicos parece ter preferencialmente lugar em todos os outros casos.

Antes de atentar nos dados e entrar nas comparações propriamente ditas, uma rápida palavra de salvaguarda. São numerosos os estudos empreendidos, por esse Mundo fora, sobre *think-tanks*, quanto aos seus *modus operandi*, e quanto aos respectivos papéis, implicações e consequências. Raramente têm sido abordadas as muito reais condicionantes, internas e externas, da sua emergência e cristalização. Nuns casos, os analistas têm-se dedicado a elencar as vantagens técnico-políticas de entidades deste tipo. Noutros, o foco tem sido colocado na distância que os separa de *lobbies* político-ideológicos ou económico-financeiros, de *advocacy groupings*, ou de

---

<sup>3</sup> O mesmo, aliás, se verificou quando da emergência histórica da diplomacia em geral, tal como, de resto, com a gestação progressiva de instituições de “segurança colectiva”. Seria fascinante tentar apurar quais as características das estruturas orgânicas domésticas que são diacríticas. Uma questão que excede largamente a agenda deste curto artigo.



agrupamentos confessionais e similares, entidades que têm invariavelmente por objectivo tentar fazer inflectir numa ou noutra direcção as políticas governamentais externas. Nalguns casos ainda, os estudos publicados têm manifestado interesse (e muitas vezes preocupação) com uma generalização, a todas as latitudes, de entidades como os *think-tanks*: um alastramento que, com alguma plausibilidade, têm vindo a equacionar com a vaga de *policy transfer processes* que tanto caracterizam a época de integração e “homogeneização” global em que vivemos. Poucos têm, no entanto, sido os casos em que as análises empreendidas tentam descortinar o que aqui é esboçado, designadamente as dinâmicas de sedimentação de tais entidades.

O argumento central esboçado no presente trabalho é simples. E é o de que, visto a uma luz apropriada, não tem nada de surpreendente o anúncio da criação, em Março de 2005, de um *think-tank*, virado para a política externa portuguesa, constituído no interior de um serviço central do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e “liderado” por académicos.

A discussão apresentada preenche duas funções: para além de oferecer uma fundamentação – em simultâneo histórica, comparativa, e funcional – para a decisão do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, pretende oferecer o primeiro esboço de um enquadramento teórico que visa dar uma maior inteligibilidade à proliferação visível deste tipo de entidades nos enquadramentos nacionais contemporâneos.

A estas duas missões me irei dedicar no que se segue.

**2. Uma rápida comparação-contraposição informal** Comecemos, então, pelo princípio. O primeiro facto a que importa dar realce é este: a evidência de que, longe de se tratar de uma excepção, são assaz comuns, pelo Mundo fora, entidades como aquela que o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros anunciou em sede de apresentação ao Parlamento do Programa do XVII Governo Constitucional.

Uma observação rápida, mesmo se superficial, sobre a estrutura orgânica dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (ou os seus equivalentes laterais) na Europa e na América do Norte, põe em evidência a existência de centros de investigação como os chamados *think-tanks* em numerosas delas, ou a elas associados.

Como seria de esperar, é apenas nalguns países que tais entidades existem: sem surpresas a norma parece ser que instituições como *think-tanks* apenas emergem em Estados em que se verifica uma massa crítica suficiente de especialistas que os possam vir a integrar. Esta generalização comparativa pode e deve, no entanto, ser

mais modulada: ao que a mais rápida das comparações indica, os *timings* eles mesmos da sua gestação e emergência estão intimamente relacionados com os processos locais de desenvolvimento de instituições universitárias e de investigação<sup>4</sup>.

Há mais. Também as variações verificadas ao nível das respectivas estruturas e lugares de implantação, como um momento de atenção facilmente revela, não são de todo arbitrárias: antes respondem a culturas organizacionais específicas e à densidade, por assim dizer, dos “ambientes” político-económicos e académico-intelectuais circundantes. Um ponto a que irei regressar.

Um pouco de cuidado revela-nos mais ainda. Uma maior resolução de imagens mostra que entidades como os *think-tanks* têm atribuições diversas, quer estejam implantadas no coração das estruturas ministeriais de diferentes países, quer se limitem a estar posicionadas em termos de ligações estreitas com estas. Refiro-me muito em particular a atribuições técnico-funcionais que vão desde a de sugerir medidas políticas, a funções mais restritas de natureza tão-só consultiva, passando muitas vezes pela elaboração de trabalhos de investigação de grande fôlego e com perfil prospectivo. Mais, e por outro lado, o seu lugar de inserção, como seria de esperar, não está de modo nenhum desligado das competências que efectivamente têm. Os *think-tanks* nalguns casos estão implantados enquanto serviços centrais dos Ministérios de que fazem parte integrante. Noutros, mantêm com eles relações menos umbilicais. Por outro lado ainda, também a sua composição e chefias se prende, ainda que aqui de forma menos linear, com o respectivo lugar, como iremos ver mais ou menos orgânico, de inserção. Uns poucos têm à sua frente diplomatas. A maioria apresenta à cabeça universitários, seja implantados no coração mesmo das respectivas orgânicas estaduais, seja mantendo-se ancorados nas suas respectivas instituições académicas de origem. Em todos os casos, os *think-tanks* funcionam como um elo de ligação entre umas e outras.

Não é tudo. Se olharmos para lá dos lugares de implantação e recrutamento e atentarmos nas missões que tais entidades tomam como suas, são postas em relevo as

---

<sup>4</sup> Tais entidades, no que diz respeito ao *tempo* genérico dos processos da sua constituição, são aliás dificilmente dissociáveis dos ritmos de fruição de instituições especializadas de investigação, nos países em que têm vindo a emergir. Assim se explica a sua génese inicial nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Alemanha, em França, ou na antiga União Soviética (largamente nesta ordem), bem como a coincidência e de pormenor nos *timings* dos seus respectivos processos de constituição e consolidação. O exemplo português também não é aqui excepcional: segue, de perto, a enorme explosão educacional verificada sobretudo a partir da última década de 90.

razões de ser para algumas das características mais surpreendentes que muitas delas exibem: designadamente a aparente relativa subalternização a que nestes organismos parecem estar condenados os funcionários diplomáticos. As razões para isso são múltiplas, e não são opacas; mas também não são inteiramente transparentes, ou sequer óbvias. O facto de estas instituições, emergentes em muitos dos Estados desenvolvidos, conterem um enorme percentagem de académicos, oriundos como vimos de áreas como a Ciência Política, o Direito, a Economia, ou a História, não responde apenas à evidente necessidade de especialização num Mundo cada vez mais complexo, intrincado e difícil de decifrar. As escolhas quanto à composição sócio-profissional interna de entidades como os *think-tanks* têm também, em inúmeros dos casos, correlatos pragmáticos evidentes: institucionalmente, os *think-tanks* estão mais vocacionados para *visões englobantes e de longa duração*; privilegiam, por via de regra, a continuidade e a permanência, funcionando entre outras coisas como fiéis depositários de uma “memória institucional” muitas vezes riquíssima, o que lhes permite produzir estudos sem a volatilidade, indesejável, que resultaria de terem como membros apenas (ou até mesmo sobretudo) diplomatas profissionais cuja carreira, feliz e infelizmente, é, por definição, marcada por uma grande “itinerância” temática e por uma formação tradicionalmente generalista<sup>5</sup>.

No que diz respeito ao lugar escolhido de implantação e às vizinhanças que daí decorrem, também a decisão anunciada se afigura, em boa verdade, pouco polémica. Em consonância com aquilo que acabámos de afirmar, sublinhe-se assim que não foi nem uma iniciativa isolada nem caso inédito a reconfiguração proposta em Portugal – ou os objectivos que lhe foram atribuídos nessa reformulação – de um Instituto Diplomático que, desde que criado em 1994 no quadro da reforma geral do MNE levada a cabo pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. José Manuel Durão Barroso, nunca em boa verdade logrou funcionar a contento do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Um ponto a que irei igualmente regressar na parte final do presente trabalho.

---

<sup>5</sup> Há em todo o caso que sublinhar que não está efectivamente em causa nenhuma real subalternização dos funcionários diplomáticos nos *think-tanks*: já que aquilo que se assegura é que, tal como é norma imprescindível num Estado democrático, aos funcionários diplomáticos cabe a responsabilidade da execução de uma política externa definida noutras sedes – as políticas. E posto que seria impensável não contar em tais entidades com um número substancial de diplomatas, os especialmente dotados de uma visão estratégica e senhores de uma experiência de terreno insubstituível.

**3. O pano de fundo histórico** Contra o pano de fundo de um enquadramento temporal mais longo, a eclosão de entidades como estas, *think-tanks* encabeçados por académicos, e situados nestes tipos de posição, ou seja no interior dos Ministérios, não é árdua de compreender. Basta, para tanto, encarar as coisas em perspectiva: a razão última de ser para a emergência, em paralelo, de tais “instituições técnicas de mediação”, radica claramente no quadro de algumas das transformações históricas modernas. Sem pretender entrar em grandes pormenores, delas cumpre delinear um breve esquisso.

Efectivamente, uma perspectivação histórico-cronológica, mesmo se tão-somente impressionista, põe bem em relevo alguns dos fundamentos mais estruturantes das progressivas mas inexoráveis mudanças de fundo naquilo que fora uma prática com pergaminhos ilustres. Para nos atermos apenas a uma das muitas linhas de força seguramente em presença: nos quatro séculos que antecederam a 1.ª Guerra Mundial foi-se formando um corpo de regras que visava definir e salvaguardar, em formatos cada vez mais estandardizados, a posição e o estatuto do diplomata. A partir de 1919, com o Tratado de Versailles, os quadros internacionais tornaram-se contudo de súbito bastante diferentes e mais complexos: considerou-se na Europa e na América do Norte que a urgência da cooperação interestadual exigia a criação de instituições internacionais fortes de *collective security* e uma profissionalização cada vez maior de uma diplomacia que, em resultado, adquiria contornos novos e cada vez mais *sui generis*.

No plano da selecção e da formação do corpo de diplomatas, as consequências afloraram com rapidez e foram muito seguramente as que seriam de esperar. Os velhos métodos de recrutamento, a necessidade de organizar rígida e sistematicamente os organismos centrais do Estado para as relações exteriores, as novas configurações, comparativamente muitíssimo mais multilaterais, de negociação, a urgência (em parte disso consequente) de um exercício aturado de fundamentação de decisões, bem como a antecipação imprescindível de efeitos e correlações de forças no quadro de um *balance of power* nem sempre bem conseguido – ou de coligações pontuais e efémeras nas novas instituições multilaterais de segurança colectiva – trouxeram para primeiro plano a discussão sobre a especialização de um grupo, tanto quanto possível integrado na máquina, que a par e passo ajudasse os decisores e os executores nas suas respectivas tarefas.

Em sintonia com isso, teias inesperadas de problemas exigiam de maneira implacável novos tipos de formação para os profissionais executantes. E muitas vezes exigiam-no sem demoras. Em consequência de tal género de pressões sistémicas, em

vários Estados (aqueles que mais sofreram o embate das transformações ocorridas e que, em simultâneo mais capacidade tinham de nelas preencher papéis pró-ativos relevantes) curricula inovadores começaram a ser gizados para a formação de um novo tipo de diplomatas; e figuras inovadoras foram acrescentadas, nos palcos visivelmente alterados da diplomacia e da política externa de muitos dos Estados que integravam o sistema internacional do pós-Grande Guerra.

Entidades como os *think-tanks*, que começaram a ir beber às instituições universitárias que em paralelo se desenvolveram e multiplicaram (segundo, aliás, uma lógica própria ainda que porventura não inteiramente dissociada) ao lado destas inovações genéricas de fundo, tornaram-se numa solução providencial para os problemas soletrados pelo desenhilhar da complexidade inerente nos novos quadros conjunturais emergentes. Para os grandes Estados (grandes pelo menos no sentido de poderosos, as “grandes potências”), que se viam na contingência de ter de acudir a frentes múltiplas e variadas, e fazê-lo a um ritmo cada vez maior, a fórmula encontrada radicava em mecanismos “clássicos” de aconselhamento especializado. Um aconselhamento muitas vezes prospectivo. Um marco crucial (no sentido de fundacional) neste processo, foi sem dúvida a realização, por sugestão de um conselheiro de Wilson, o célebre coronel Edward House, de um *Inquiry* levado a cabo para estudar os cenários e opções do pós-guerra, aconselhando a delegação americana na Conferência de Paz de Versailles. Daqui viria a resultar o *Council on Foreign Relations*, adiante referido.

Sem querer ir muito longe, note-se que esboçar o encadeamento cronológico do processo de desenvolvimento destas entidades não é tarefa inútil. Pelo contrário, permite-nos, com vantagem, reperspectivá-las em contexto. Os *think-tanks* são, discutiavelmente, uma “invenção norte-americana” (assim, aliás, lhe chamou Richard Haass) que progressiva e lentamente se tem vindo a generalizar. Assumem um protagonismo cada vez maior; trata-se, em todo o caso, de um instrumento que tem ajudado a moldar políticas externas há praticamente um século, desde a sua implantação global definitiva com a 1.ª Guerra Mundial, e que se tornou num dado incontornável na delineação das políticas internacionais<sup>6</sup> que têm desde então vindo a ser gizadas.

---

<sup>6</sup> Eis algumas das organizações que representam o desenvolvimento desta tendência nos EUA: o *Institute for Government Research* (1916), precursor da *Brookings Institution* (1927); o *Carnegie Endowment for International Peace* (1910), criado para investigar “as causas da guerra” e promover a resolução pacífica de conflitos. Esta primeira geração de *think-tanks* teve o mérito de ir mantendo a opinião pública informada acerca do que se passava fora do âmbito doméstico, contribuindo para atenuar, entre o eleitorado, o peso do isolacionismo na política externa dos EUA de então.

Depois da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial o processo acelerou o passo de forma verdadeiramente explosiva. Por um lado, por intensificação pura e simples de tendências que vinham da Paz de Versailles. Por outro, em resultado das alterações supervenientes com Postdam. Mas fê-lo, talvez sobretudo, com a subida ao palco, por assim dizer, numa só geração, de uns bons setenta novos Estados, a acrescentar ao pouco mais de meia centena até então existentes: todas as ex-colónias, que num intervalo curto ascenderam à independência e se juntaram aos novos organismos multilaterais que se foram a par e passo construindo. Assistiu-se, em resultado, ao desenvolvimento de uma segunda geração de *think-tanks*, entidades que respondiam, naturalmente, às exigências de aquisição rápida de conhecimentos aprofundados e variados que resultava da contingência de contracenar com cada vez mais numerosas entidades políticas dos mais diversos tipos e matizes<sup>7</sup>; e que decorriam, sobretudo, da centralidade, então recém-adquirida, de novas formas, muitíssimo mais “duras”, de *balance of power* desencadeadas pela corrida aos armamentos nucleares e à polarização da ordem internacional em dois grandes blocos hegemónicos.

Desde aí as inovações institucionais naturalmente não pararam, em quadros internacionais sujeitos a rápidas transformações. Os desenlaces sucederam-se uns aos outros e, com a evolução das tónicas dominantes nos palcos internacionais, alterações que significavam pouco mais do que adequações a exigências novas não se fizeram naturalmente esperar. Na década de 70, lado a lado com a aceleração de processos de integração global e face a uma crescente interdependência que soletrava novos cenários e prometia novos panoramas, surgiu assim uma “terceira geração” de entidades do tipo *think-tank*, muito vocacionadas para o aconselhamento especializado que as novas teias de intrincação internacional, chame-se-lhes isso, exigiam.

---

<sup>7</sup> Foi assim que, neste momento, surgiu por exemplo, também nos EUA, a *Rand Corporation* (1948). Actualmente, estão recenseados para cima de 1.200 *think-tanks* nos Estados Unidos da América; um número, aliás, que tende a aumentar. E são instituições que exibem a heterogeneidade que seria de esperar em termos de escopo (incluindo inclinações político-ideológicas), campo de acção e financiamentos. São disto exemplos entidades como o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), o *Institute for International Economics* (IIE), ou a *Brookings Institution*. Alguns dependem exclusiva, outros parcialmente, de subsídios do Governo; outros assumem deliberadamente a postura de ONGs ciosas da sua independência, que tendem a equacionar com os imperativos de distanciamento e isenção analítica ora, ao invés, a ligar à sua defesa intransigente de princípios político-ideológicos específicos. Diga-se de passagem que à sua tão propalada “independência” não deixa de se ver associada uma contingência inevitável em sistemas democráticos: a flutuação nos ciclos políticos reflecte-se no protagonismo que ora uns ora outros adquirem nas conjunturas que se sucedem.

A todos estes constrangimentos conjunturais veio com o tempo e a evolução da estrutura do sistema internacional, senão acrescentar-se uma outra camada, pelo menos sedimentar, de maneira mais definitiva, uma tendência que vinha de trás. Deu-se uma cristalização, para misturar metáforas. Foi dada uma demão organizacional, por assim dizer, numa área – a dos relacionamentos externos dos Estados – cujas alterações não podiam deixar de ser tomadas em linha de conta.

A questão pode ser encarada de vários ângulos complementares. Mesmo sem querer de modo algum propor uma qualquer narrativa histórica de processos em todo o caso tão complexos como multidimensionados, não é árduo equacioná-los a traço grosso. Os Ministérios dos Negócios Estrangeiros foram perdendo, em muitos casos – e designadamente em regimes ditatoriais que grassaram um pouco por toda a parte durante quase todo o século XX – o monopólio e até a capacidade autónoma de delineação e execução da política externa dos Estados de que até aí tinham usufruído. As transformações verificadas nas relações internacionais determinaram alterações e esvaziamentos, progressivos mas inexoráveis, nalgumas das funções que tradicionalmente lhes eram atribuídas. Mas, em simultâneo, incumbiram-nos de outras.

A lógica do sistema impunha-o. Para conseguir fazer frente aos novos desafios os Ministérios tinham de mudar, designadamente nos planos cruciais do recrutamento e da formação, por um lado e, por outro, no da articulação com as demais entidades com que contracenavam. Muitos foram os que o compreenderam a bom tempo. Não será exagero asseverar que reconfigurações e associações de maior ou menor fundo se tornaram tão desejadas como inevitáveis. Com efeito, as alterações supervenientes também trouxeram novos desafios, que designadamente exigiram (e continuam a exigir) uma modernização de estruturas e das respectivas lógicas de actuação. Trouxeram-nos, nomeadamente, na sua relação e coordenação<sup>8</sup> com outras entidades que em termos programáticos com eles convergem, no diálogo que estabelecem com os congéneres, nas relações preferenciais que desenvolvem com áreas afins, como a defesa, a economia ou, no caso dos Estados comunitários do Velho Continente, com os assuntos europeus.

Talvez sobretudo os Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados política e economicamente mais “desenvolvidos” – e mais interdependentes – deixaram de

---

<sup>8</sup> Até aí rara, e atida a exemplos como a Grã-Bretanha, a Holanda, a Bélgica, etc..

poder prescindir de um contacto estreito e continuado com muitas das Universidades e institutos de investigação que formaram os funcionários que neles ingressam, e onde estão sedeados conhecimentos especializados múltiplos de que cada vez mais precisam para um melhor apoio aos seus processos de tomada de decisão.

Numa perspetivação macro, outro tanto era óbvio. Enquanto solução institucional e neste sentido, um *think-tank* é porventura a sede ideal para ligar a política externa à sociedade civil, promovendo um encontro benéfico com as Universidades, diluindo a dicotomia entre o pensar e o agir, aumentando a transparência dos processos de decisão e a sua democraticidade (no sentido de *accountability*), e melhorando em geral a qualidade das fórmulas e dos resultados. Ao mesmo tempo que se garante uma muitíssimo melhor “aptidão técnica” para saber fazer frente a questões cada vez mais especializadas, como o são as de palcos internacionais cada vez mais complexos e multifacetados. Diferenciações impõem-se, que contrastam com o que antes se lograva com um generalismo generoso. Sobretudo a partir da 2.ª Guerra Mundial (e o fim do mundo bipolar intensificou essa tendência que vinha de trás, tal como mais recentemente a guerra contra o terrorismo o veio confirmar para quem o queira ouvir) a modernização requer um treino cada vez mais cuidado do pessoal diplomático, conduzido pela proficiência funcional de um mundo académico que tem por atribuição pensar, sistematizar, e formar.

Vale certamente a pena realçar, dando-lhes ênfase por via de uma sua contextualização num patamar mais abstracto, alguns dos pontos técnica e organicamente mais “funcionais” a que fizemos alusão no que acabámos de asseverar. Olhemos os papéis que preenchem. Um *think-tank* investiga, informa, equaciona, formata cenários prospectivos e, eventualmente, recomenda. A título de sistematização sobre a natureza da sua missão<sup>9</sup>, Richard Haass, um diplomata e académico cuja carreira tem justamente oscilado entre *think-tanks* e o serviço público<sup>10</sup>, considera que trazem cinco grandes benefícios, a saber: (i) criam “novos modos de pensamento” entre quem toma decisões, e introduzem áreas de estudo inéditas; (ii) organizam o treino de especialistas para a administração pública; (iii) contribuem

---

<sup>9</sup> <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpp/pj73haass.htm>, consultado em 14.04.2005.

<sup>10</sup> Richard N. Haass, presidente do *Council on Foreign Relations*, passa por ser um dos mentores de Condoleezza Rice, tendo sido conselheiro diplomático do presidente Bush pai e adjunto de Colin Powell na Administração de Bush filho.



com argumentos para quem formula e opta em política externa, tendo por conseguinte importantes papéis como *opinion makers*; (iv) informam a sociedade civil sobre as dinâmicas do mundo<sup>11</sup>; e (v) podem fazer muitas vezes bastante eficaz mediação e resolução de conflitos<sup>12</sup>.

Como tipo-ideal, apostando na independência que a investigação científica proporciona e reunindo especialistas dos mais variados domínios ligados à projecção externa, um *think-tank* eficaz tem sempre uma composição plural e pluralista: integrados por especialistas das várias áreas científicas cujos objectos convergem nas realidades internacionais contemporâneas, a sua relação com a política deve ser feita pela interdisciplinaridade interna, pelo diálogo com os Governos mas também, evidentemente, com os Parlamentos. Preenchem papéis cruciais na recolha e no processamento de dados factuais cuja complexidade e interdependência não pára de crescer. E nos casos democráticos modernos assumem uma posição intercalar entre políticos e executores, sem se confundir nem com uns nem com os outros. Como muito bem sublinhou Arnold Toynbee, numa democracia os investigadores não fazem políticas nem as aplicam: mas fornecem a informação ponderada *imprescindível* para aqueles que a delineiam e que assim melhor podem instruir os funcionários operacionais que as executam.

Ao longo de toda a presente comunicação, voltarei com regularidade a estes pontos, dada a importância que eles claramente têm. Para já, no entanto, viro-me na direcção das principais características dos *think-tanks*, e designadamente os seus lugares de emergência e os traços internos mais formais da sua composição.

#### 4. O domínio variável de intervenção dos *think-tanks* contemporâneos virados para a política externa

Um qualquer levantamento empírico que empreendamos, ainda que o façamos apenas de maneira sucinta e impressionista, revela-nos que a composição dos *think-tanks* a que aludimos evidencia, na maior parte das vezes, um carácter verdadeiramente misto, como já tivemos oportunidade de sublinhar: a sua com-

<sup>11</sup> A prossecução de uma boa imagem pública tem sido por via de regra um objectivo não descurado, perseguido através da publicação de artigos, livros, dissertações, participação em programas televisivos, editoriais e artigos de fundo em jornais e revistas, páginas na *web*, etc..

<sup>12</sup> Assim sucedeu relativamente à África do Sul, à ex-Jugoslávia e a Israel. Quanto à eficácia dos *think-tanks* nos primeiros domínios listados, os exemplos mais notáveis são porventura os dos criados nos países sudeste asiáticos (tanto ao nível nacional quanto ao regional) no último quartel do século XX.

posição junta o saber abstracto à experiência concreta, integra académicos e diplomatas, nalguns casos (quando e onde os há) diplomatas com perfil académico, bem como, em reconhecimento da complexidade crescente das situações internacionais defrontadas, personalidades com valências técnicas variadas que vão de militares a membros superiores dos serviços de informações e representantes de interesses económicos públicos e privados e personalidades oriundas da sociedade civil.

A gama de variação manifestada nos seus formatos genéricos é ampla. Mas o carácter compósito que ostentam mantém-se apesar das diferenças, nalguns casos marcadas, na natureza das missões preenchidas por estes centros, e até nas suas diferenças de pormenor, diferenças essas que estão por isso longe de ser meramente conjunturais, ou tão-somente resultantes de distinções orgânicas dos Ministérios a que estão ligadas.

A utilidade de levar a cabo macrocomparações resulta de imediato de uma mera observação, mesmo que feita em cima do joelho e pura e simples como é aqui o caso, da diversidade patente nas lógicas organizacionais prevaletentes, dos seus respectivos métodos de construção e do papel que preenchem na formatação de uma política externa.

#### (i) Os dois pólos do *continuum*

Nesse sentido podemos e devemos ir mais longe, ampliando o nosso ângulo de visão, a nossa perspectiva e, para tanto, convém-nos exigir mais dos dados. Conseguimo-lo, designadamente, se tentarmos vislumbrar o fenómeno da emergência dos *think-tanks* nos palcos internacionais no contexto preciso dos tipos de posicionamento dos Estados em que eles emergem. Depressa se verifica que, neste enquadramento, agrupar “por famílias” os Estados que exibem tais instituições é não só possível como até bastante fácil.

Sem quaisquer pretensões de propor sequer o esquisso de uma modesta introdução histórica a processos tão multidimensionados como estes, cabe aqui alguma pormenorização das semelhanças e diferenças existentes, uma pormenorização levada a cabo contra um pano de fundo diacrónico.

Quais são então os tipos de Estados propensos à adopção da fórmula *think-tanks*? Vimos já o mais óbvio: que estes só podem existir uma vez garantida uma massa crítica académica suficiente, o que restringe a sua implantação a apenas alguns Estados contemporâneos – aqueles onde esta existe. Mas qual, ou quais, as razões suplementares para a “solução *think-tanks*”?

Uma simples mirada de conjunto põem-nas em relevo: uma *ratio* óbvia é a que conduz à separação entre, por um lado, os “grandes” Estados virados para o exterior, que pela sua implantação global têm de recorrer a *think-tanks* para lograr dar a necessária cobertura a uma multiplicidade de áreas e aos múltiplos assuntos em que são chamados a intervir; o que leva à colocação, de um outro lado, dos pequenos países, que deles precisam para de alguma forma tentar compensar um *deficit* de projecção, o que fazem (ou tentam fazer) potenciando-a pela qualidade da sua política externa, a capacidade interna e externa de mobilização que têm, ou a sua habilidade negocial.

Uma vez verificada esta arrumação empírica dos exemplos existentes, as conclusões óbvias a tirar não são de maneira nenhuma despidiendas, bem pelo contrário.

O denominador comum existente entre os dois agrupamentos que detectámos não é difícil de circunscrever: longe de hierarquizar, arrumar geopoliticamente, ou rotular, regional ou culturalmente, as convergências e divergências patentes entre os vários exemplos encontrados, o padrão de dispersão-coincidência vislumbrado apenas serve para demonstrar que a existência e as características destes centros se fundamentam, por norma, ou seja, no essencial, em variações nas necessidades e nos critérios de implantação do Estado em causa nas cenas internacionais específicas em que intervêm, ou nas quais tencionam vir a fazê-lo. Um ponto que não deixa de ter o seu interesse “teórico”, por assim dizer. Vejamo-lo no quadro de um escrutínio um pouco mais apertado.

No primeiro agrupamento identificado, o dos Estados que têm uma posição internacional forte e diversificada, a esperam vir a ter, ou a tiveram e pretendem tornar a deter, estão hoje actores globais como os Estados Unidos da América, o Reino Unido, a China, a França, a Alemanha e a Espanha, para só dar alguns exemplos.

No segundo, o dos Estados pequenos mas que ambicionam um maior protagonismo, estão de momento países como a Holanda, os Estados escandinavos, os Países Bálticos, e alguns dos Estados da Europa Central e de Leste que se libertaram em finais do passado século XX do domínio hegemónico da antiga União Soviética.

Os grupos encontrados estão longe de ser mutuamente excludentes; estão colocados, pelo contrário, como dois pólos de um *continuum*.

#### (ii) A posição portuguesa neste *continuum*

Ter em mente, nesse contexto, o exemplo português, não deixa de ser edificante. Em boa verdade Portugal participa (talvez melhor, vê-se radicado) nos dois grupos ideais delineados: por um lado, está ainda refém de uma mitologia imperial que hoje em dia projecta na ambição, que periodicamente tem vindo a manifestar, de um reforço

identitário de um espaço lusófono de grande dimensão e à escala global. Mas, por outro, está, simultaneamente, cada vez mais aguda e dolorosamente consciente da condição, a que Portugal se vê condenado, de pequeno país semiperiférico.

Em consonância, e em resultado de uma inércia desencadeada pelas três ordens de motivos a que aludimos no início deste texto, o Estado português tem como que vivido num dilema profundo, que se reflecte na definição e execução da sua política externa, a um tempo muito marcada por oscilações de ciclos, pela efemeridade de respostas pontuais e avulsas a conjunturas, e por uma ausência de apostas continuadas na avaliação do que são os seus interesses nacionais mais importantes. A busca taceante de uma solução para o *imbroglio* sentido tem sido uma constante no “ciclo pós-imperial” que partilhamos desde o 25 de Abril de 1974.

Um ponto de fundo a que vale a pena regressar em bastante maior pormenor no final do presente trabalho; de momento, regressemos ao *continuum* delineado.

#### 5. Caracterização de maior pormenor do primeiro dos dois pólos

Começando pelo primeiro agrupamento indicado, terá decerto interesse realçar, neste contexto, alguns factos históricos fundacionais.

Sem pretender mais do que ser meramente indicativo: o *Sécretaire d’Etat* francês de 1712, o Marquês de Torcy, fundou à época, em Paris, uma *Académie Politique*, criada com o intuito de preparar funcionários diplomáticos que entendia serem necessários à França. O curso de formação estava ligado à fundação do arquivo histórico-diplomático daquele Reino. A ideia deste nexos era o estudo da correspondência diplomática, para assim ir buscar inspiração em grandes nomes de diplomacia, com Richelieu à cabeça. Para o efeito, os estudantes da Academia de Torcy começavam por dispor e catalogar os papéis dos Ministros, papéis esses que estudavam com o devido afinco, e em paralelo recebiam treino em línguas estrangeiras e ensinamentos de História. Com base neste modelo estariam, estimava-se, habilitados a preparar memorandos detalhados sobre os vários aspectos da política externa francesa. Realizavam-se seminários regulares, onde os memorandos eram discutidos. Claramente, o germe do que depois se viria a generalizar como modelo um pouco por todo o mundo “desenvolvido”. E a Academia francesa seminal estava a ter bons resultados, não fosse o seu funcionamento ter repentinamente cessado por falta de dinheiro e pelo afastamento intempestivo e imprevisto de Torcy do seu cargo<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> M.S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1519*, London: Longman, 1993, pp. 92-93.

Desde então muito foi, obviamente, aquilo que em França e na sua implantação externa se veio a alterar. Ao nível destas entidades de “mediação técnico-científica” a semente, porém, ficou e em parte medrou, se bem que em moldes muito particulares. Hoje em dia, numa França muitíssimo mais modernizada (embora ainda eivada de traços do *Empire* de Napoleão III e herdeira de uma gigantesca e pesada máquina burocrática) existe um agilizado *Centre d’analyse et prévision*, enquadrado num apelidado *Institut Diplomatique* que parece ter sido fonte de inspiração do legislador português que, em 1994, criou congéneres homólogos em Lisboa. Fundado em 1973, pelo então ministro Michel Jobert, encontra-se na dependência directa da Secretaria-Geral do *Ministère des affaires étrangères*<sup>14</sup>. Reúne diplomatas e especialistas, estes últimos oriundos sobretudo das universidades, do Ministério da Defesa e dos Ministérios da Economia e das Finanças; e dedica-se a elaborar estudos de prospectiva e a informar quem define e planeia a política externa<sup>15</sup>.

Reportando directamente ao Secretário-Geral do Ministério e seguindo de perto as suas instruções, a missão do *Centre d’analyse et prévision* francês abarca hoje a preparação de decisões em matéria de política externa e a antecipação de cenários: o que faz não só com os seus quadros como também por recurso ao diálogo com o exterior, quer na própria França (com outros braços da administração pública, centros de investigação, ou entidade várias do meio académico e empresarial), quer com outros Estados aliados, pelo contacto com unidades congéneres dos respectivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros. De sublinhar ainda que tem desenvolvido relações com centros de investigação oficiais – caso do *Centre d’études et de recherches internationales* (CERI), que integra o CNRS – e até com instituições nominalmente independentes – caso do *Institut français de relations internationales* (IFRI), do *Institut de relations internationales et stratégiques* (IRIS) ou da *Fondation pour la recherche stratégique* (FRS)<sup>16</sup>, todos eles organismos privados.

<sup>14</sup> O “todo-poderoso” Secretário-Geral francês é, por inerência, o responsável pelo aconselhamento do Governo nas áreas sobre as quais tem competência para pronunciar-se. O Ministro, ministros delegados e Secretário de Estado (com os respectivos gabinetes) são muitas vezes na prática apenas membros de executivos que, para a maioria das decisões, se apoiam nos pareceres políticos e técnicos do Secretário-Geral, o qual faz de “ponte” entre o Governo eleito e a engrenagem administrativa “*de carrière*”.

<sup>15</sup> A título de curiosidade e como ilustração da imagem que tem de si própria e da postura de grande Estado que faz questão de assumir, sublinhe-se a acção de “relações públicas” que tem a seu cargo e que existe noutros países de forte implantação global, como os EUA e o Japão: o *Programme d’invitations des personnalités d’avenir*, que consiste em convidar e receber jovens estrangeiros promissores em diversas áreas e dar-lhes a conhecer as realidades da França actual. No *State Department* norte-americano há um programa semelhante, o *International’s Visitors Programme*.

<sup>16</sup> <http://www.france.diplomatie.fr/cap/1390.html>, consultado em 12.04.2005.

Quanto ao caso da Espanha, não me queria alongar muito. Basta sublinhar o facto que o *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* espanhol possui um *Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior* adstrito à *Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica*, em funcionamento desde o decénio de 1980. O Gabinete foi criado com o objectivo de fomentar o que dois autores espanhóis caracterizaram, num trabalho relativamente recente, como “*the long-term development of foreign policy*”<sup>17</sup>. Trata-se, portanto, de uma entidade mais destinada a delinear cenários prospectivos relativamente à ibero-américa de língua castelhana e ao resto do Mundo do que de um *think-tank* amplo e abrangente, desenhado em moldes virados para o apoio pontual, ou sistemático, à acção diplomática presente em conjunturas bi- ou multilaterais. Partilha esse território, em todo o caso – no sentido em que preenche tal tipo de funções – com entidades múltiplas, nomeadamente aquelas, em Espanha, ligadas à portentosa *Escuela Diplomática* daquele Estado vizinho e, também a numerosas entidades do meio universitário espanhol, designadamente a célebre *Universidad Complutense*.

Este não constitui porém, como vimos, o único tipo de solução. A história mostra-nos igualmente uma outra matriz, a que já anteriormente nos referimos, não-continental, privada, de implantação sobretudo anglo-saxónica. Surgida no primeiro quartel do século XX, viria dar destaque a umas poucas das desvantagens tanto de uma ligação directa de entidades como os *think-tanks* relativamente ao Estado como da dissociação radical entre este e aqueles.

Nos EUA, sob a égide do Presidente Woodrow Wilson foi criado, em 1921, o já mencionado *Council on Foreign Relations*, uma entidade a funcionar como corpo independente, não-governamental e recolhendo o contributo de académicos e de outros profissionais especializados. Um grupo de “cidadãos americanos” vocacionado para estudar, propor estratégias quanto a questões de política externa, e de as dar a conhecer à opinião pública nacional (o que fez, por exemplo, através da publicação da revista *Foreign Affairs*). Apesar de nominalmente independente, o *Council* norte-americano está em estreita ligação “tradicional” com o *State Department*, junto do qual tem uma enorme influência na tomada de decisão política.

Como é bem sabido, numerosas entidades do mesmo tipo, umas mais importantes do que outras, proliferam num panorama nacional norte-americano tão

---

17 Molina e Rodrigo (2002) “Spain” in *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Brian Hocking e David Spence, eds., Londres, Palgrave Macmillan, p. 219.

atreito a esse tipo de parcerias público-privadas como à produção de intelectuais e académicos de alta qualidade técnica. O distanciamento traz-lhes isenção e permite-lhes um maior recuo analítico. A proximidade garante-lhes não só um muitíssimo maior acesso a informações correntes e privilegiadas, como uma capacidade de influenciar exponencialmente bastante mais intensa, amparando-as racionalmente, muitas das decisões governamentais. Em paralelo, e no interior da orgânica do *State Department* norte-americano, existe um enorme *Foreign Service Institute*, sediado no célebre *National Foreign Affairs Training Center* que, apesar do seu gigantismo (ministra hoje cerca de 3.000 cursos para um total médio de quase 15.000 discentes), tem funções que se resumem a pouco mais do que a uma formação inicial e local dos futuros diplomatas, e de uma escola de línguas e preparação geral (protocolar, por exemplo) para o exercício das suas funções executivas de diplomatas militares, *aid workers*, especialistas de informações, etc.. Uma paisagem institucional muito mais complexa e assaz diferente, como seria de esperar num Estado pautado por uma lógica organizacional bem diferente da europeia continental<sup>18</sup>.

No Reino Unido convivem desde há muito os dois modelos que apontámos. No domínio privado, foi criada, em 1920, a *Chatham House* (o *Royal Institute of International Affairs*)<sup>19</sup>; mas no seio do *Foreign Office* surgiu, em meados do século XIX, um grupo de investigadores ligados à biblioteca e arquivo, sendo por vezes necessário o recurso a grupos *ad hoc*, como o que preparou a Conferência de Paz de Versailles. Anos mais tarde, em 1943, foi formado o *Foreign Office Research Department* por inspiração do célebre Arnold Toynbee que, em 1939, tinha recrutado um

---

<sup>18</sup> Não é difícil de compreender, sobretudo num trabalho como o presente que tem apenas intuítos gerais e tão-somente indicativos, a relativa ausência da Rússia. Herdeira de uma tradição imperial mas sem o correspondente fulgor externo, a Rússia tem um Ministério dos Negócios Estrangeiros cuja página oficial na Internet é, no mínimo, um caos. Muito embora exista uma hipótese de obter a versão em língua inglesa dos conteúdos, a maior parte deles está em russo; para além disso, é difícil perceber a organização do site e encontrar o que quer que seja. E informações fidedignas não são fáceis de obter por outras vias. Fora da estrutura estadual russa, ressalte-se que foi criado, em 1987, um “Instituto da Europa” no seio da pesadíssima Academia das Ciências, formado por um numeroso grupo de académicos e que tem por missões fazer investigação e dar recomendações aos organismos do Estado em matéria de política externa. Grupos semelhantes existem também, desde o período soviético, no que diz respeito a outras regiões do Mundo, como a África e o Médio Oriente, por exemplo. A análise dos eventuais processos de privatização destas entidades, a par com os processos de transição do soviétismo para a democracia parlamentar, poderia com vantagem ser objecto de um estudo académico aprofundado.

<sup>19</sup> A *Chatham House*, sendo uma organização independente, inclui como “membros associados” alguns departamentos governamentais.

conjunto de membros da Chatham House e alguns destacados académicos, sediando-se no Balliol College, de Oxford, para aí produzir estudos para o Whitehall de Churchill que, previsivelmente, se prendiam por via de regra com as conjunturas desenhadas pela então recém-eclodida 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Em tempo de paz, este organismo passou a integrar a estrutura do *Foreign Office*, dispensou parte da sua equipa e foi depois transformado num agrupamento funcionalmente mais coerente, aptamente apelidado de *Research Analysts Unit*, uma entidade que dispõe de um quadro de especialistas (muitos deles diplomatas doutorados), e que faz o interface com uma comunidade académica britânica mais alargada e pujante a que vai buscar apoios técnico-científicos e *know-how*.<sup>20</sup>

Os *Research Analysts* são os sucessores do *Foreign Office Research Department*, a entidade atrás referida criada durante a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial. Disponibilizam ao *Foreign Office* uma fonte permanente de *expertise* sobre países, organizações internacionais e questões locais, regionais ou globais. Em 2005 estão organizados em sete Grupos de Investigação regional e um virado para Questões Globais e de Segurança Internacional. Produzem também trabalhos, em resposta a prioridades estratégicas pontuais do *Foreign Office*, formando “equipas virtuais” (*virtual teams*) quanto a temas específicos. Os analistas trabalham em grande proximidade com os decisores políticos e produzem não só documentos de informação, por via de regra curtos e incisivos, em resposta a exigências operacionais imediatas, mas também estudos mais abrangentes e de maior fôlego cuja perspectiva é mais histórica e prospectiva.

**6. Caracterização de maior pormenor do segundo pólo** Passando agora ao segundo agrupamento indicado, o dos pequenos Estados preocupados em conseguir uma implantação maior do que aquela que o seu próprio peso específico na ordem internacional mecanicamente lhes disponibilizaria, podem ser com utilidade citados alguns exemplos.

Começemos de alguma forma *a contrario*, de modo a pôr em relevo, como figura contra fundo, características distintivas dos exemplos mais positivos que vamos esboçar. A Itália (que mais adequadamente se poderia classificar de média potência) dispõe de um *Istituto Diplomatico (ISDI)*, criado em 1967 pelo eminente jurista Mario Toscano, um conhecido Professor de Direito Internacional, e é uma Direcção-Geral

---

<sup>20</sup> Richard Lavers, “The Role of Research Analysts in the FCO”, *Foreign & Commonwealth Office*, January 2001.



do *Ministero degli Affari Esteri* (MAE), com funções nas áreas da formação para o pessoal diplomático e para a gestão de candidaturas aos concursos de acesso à carreira diplomático-consular e às organizações internacionais. Estamos, neste caso, perante uma opção deliberada e exclusiva pela via didáctico-formativa, que deixa de fora uma responsabilidade na elaboração de pesquisa em matéria de política externa para consumo interno, num modelo que se aproxima do português<sup>21</sup>. Nesta mesma linha das similitudes, registre-se a existência de um *Servizio Storico, Archivi e Documentazione*, formado por um sector de estudos do material “histórico-diplomático” relevante para o tratamento de questões de interesse contemporâneo e pelo sector da biblioteca e arquivo. Não há pois, verdadeiramente nada, pelo menos no que diz respeito à estrutura orgânica interna do MAE, que em boa verdade se assemelhe a um *think-tank*, embora seguramente muitas das funções que este tipo de entidades preenche se vejam disseminadas em variadas localizações institucionais.

Já a Holanda (um pequeno país de uma escala não muito diferente da portuguesa que, como é bem sabido, teve também historicamente a capacidade de se projectar no Mundo e até de constituir um império) dispõe, no seio do seu Ministério de um *Adviesraad Internationale Vraagstukken* (AIV, literalmente, um Conselho Consultivo de Assuntos Internacionais). Uma entidade com funções claramente atribuídas de “aconselhamento” do Governo em matéria de política externa, designadamente em domínios como os dos direitos humanos, da paz e segurança, da cooperação e desenvolvimento e da integração europeia (quatro domínios a que correspondem quatro comités, que trabalham em estreito entrecruzamento de âmbitos por forma a garantir uma melhor coerência dos resultados).

A sua actividade é intensa, como se pode verificar pelo número de documentos e relatórios que tem elaborado, sendo igualmente notória a sua intenção de chamar a sociedade civil à participação no debate político sobre a política externa<sup>22</sup>. As suas funções consultivas permitem-lhe responder a solicitações de outras instituições com competências afins, como o Ministério da Defesa, ou até o Parlamento; de

---

<sup>21</sup> [http://www.esteri.it/ita/2\\_13.asp](http://www.esteri.it/ita/2_13.asp), consultado em 12.04.2005. A semelhança sublinhada, é claro, é com a prática portuguesa e não com aquilo que está previsto, já que um Departamento de Análise e Previsão (numa modelização que seguia de perto, ao que parece, o modelo francês) foi inscrita no Decreto-Lei de 1994 que visou organizar o Instituto Diplomático. A verdade é que, em Portugal, este Departamento nunca passou de mera letra de forma.

<sup>22</sup> <http://www.aiv-advice.nl/E2000IN/E2000RO.htm>, consultado em 12.04.2005. A facilidade de acesso à documentação produzida (ou, pelo menos, a uma boa parte dela) é um dos seus apanágios. Basta ver o site para se ter disso um consciência aguda.

resto, o AIV também pode tomar a iniciativa de apresentar relatórios de índole recomendatória em temas da sua escolha, que no fundo funcionam como autênticos “pareceres formais”, pois que a eles se entende que o Governo tem o dever de reagir.

No entanto, este *think-tank* não é, de maneira nenhuma, o único. A Holanda segue o formato misto, público-privado, típico dos EUA e do Reino Unido. Em paralelo com o *think-tank* do Ministério, acima apresentado, aparece assim, por exemplo, o *Clingendael* (o Instituto Holandês de Relações Internacionais) que, a par da sua actividade de investigação, publicação, ensino e informação na área das relações internacionais, desempenha funções de consultoria ao Governo, Parlamento e outras organizações. Trata-se de um organismo jurídico-formal totalmente independente do Estado; mas é uma entidade apontada para o apoio técnico às políticas externas deste, e que financeiramente dele acaba por depender nalguma escala. Com um *staff* de 75 pessoas, na sua maior parte académicos-investigadores, o *Clingendael* desenvolve contactos com organizações congéneres, com centros de estudos universitários e com os diplomatas holandeses, os políticos e os seus conselheiros, para discussão e análise de temas diversos de política externa, designadamente segurança, cooperação, envolvimento do país em missões de paz, integração europeia, etc.. Nele têm participado líderes políticos, militares, diplomatas, jornalistas e investigadores dos Países Baixos, quer como conferencistas quer como assistentes. Importa sublinhar ainda que, dado o grande prestígio de que aufer, o *Clingendael* promove cursos destinados a diplomatas de países estrangeiros. O financiamento de que depende é quase inteiramente resultado de receitas próprias, sendo deste, no entanto, uma pequena parcela oriunda dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Defesa holandeses, sem prejuízo da autonomia que estatutariamente professa ter<sup>23</sup>.

De entre os países nórdicos, a Noruega e a Dinamarca são dois casos que ilustram bem a tendência de alguns dos pequenos países ocidentais “germânicos” (e porventura tal não andarà desligado da adopção de um modelo com contornos, como vimos, “anglo-saxónicos”) de recorrer a instituições independentes, privadas, que dessem corpo à capacidade de empenhamento e mobilização das respectivas sociedades civis (e designadamente das universidades e institutos de investigação) para efeitos de um melhor conhecimento empírico, sincrónico e diacrónico e uma melhor fundamentação “técnico-racional” das decisões político-internacionais que

---

<sup>23</sup> <http://www.clingendael.nl/about/>, consultado em 15.04.2005.

fazem suas. Um recurso que, em muitos casos, aparece por razões programáticas acoplado à convicção de que assim se garante mais distanciamento, uma maior dose de isenção, e menos envolvimento em clivagens burocrático-políticas “domésticas” que tantas vezes fragmentam as estruturas estaduais. Deste modo, quer num quer noutra país, não se encontra no interior das estruturas dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros nenhuma verdadeira unidade de investigação sobre política externa com a natureza dos *think-tanks*; e isto muito embora exista uma relação de estreita colaboração e aconselhamento com as referidas instituições independentes.

No caso norueguês, é de referir a existência de organizações como o NUPI (Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais, com um importante departamento de Política Internacional), o ARENA (Centro de Estudos Europeus da Universidade de Oslo) e o NORAD (Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento, que, entre outras atribuições, tem o papel de, no terreno, dar “aconselhamento profissional” às embaixadas). A área de formação diplomática está, no entanto, contemplada na estrutura governativa, no *Norwegian Foreign Service Institute* (NFSI) que, em colaboração com a supracitada NORAD, desenvolve cursos de elevada especialização para os quais dispõe de uma equipa permanente que se mantém continuamente actualizada de modo a poder fornecer aos diplomatas instrumentos que lhes permitam exercer as suas funções de forma mais precisa e eficiente. Em todo o caso, e para assegurar o enriquecimento da formação, seja no ciclo de iniciação (com 3 anos de duração) seja no de reciclagem, o NFSI faz parcerias com outras instituições, nacionais e estrangeiras, públicas e privadas, cujo contributo parece ser valioso, sobretudo no que diz respeito a áreas especializadas. É disso exemplo a “subcontratação” de institutos universitários particulares para temas muito específicos, como é o caso com a “adjudicação”, ao *Christian Michelson Instituttet* da Universidade de Bergen, da investigação sobre temas de tanta actualidade como “corrupção” e os “*failed states*”, a formação quanto a esses tópicos e as problemáticas que envolvem, dos agentes e funcionários públicos e privados noruegueses que têm ligações com o estrangeiro.

No caso dinamarquês, o panorama não é, *mutatis mutandis*, muito diferente. Destaca-se no entanto neste caso o Instituto Dinamarquês de Assuntos Internacionais (*Danish Institute of International Affairs*), fundado em 1995, integrado por dois departamentos, um de pesquisa outro de análise, sendo que este último desenvolve as suas actividades “para responder a solicitações de estudo por parte do Governo e do Parlamento”. Mais recentemente, também na Dinamarca e por iniciativa do Parlamento, estabeleceu-se, em 2002, o Instituto Dinamarquês de Estudos Internacionais (*Danish Institute for International Studies*) igualmente com vocação de pesquisa, análise e informação no

domínio das relações internacionais, com especial ligação à questão dos direitos humanos. Os seus membros são académicos, mas tem também representantes do gabinete do 1.º Ministro e dos Ministérios da Defesa e Negócios Estrangeiros<sup>24</sup>.

Noutra latitude e com uma necessidade óbvia de fundamentar e balizar solidamente a sua acção externa, Israel dispõe de uma rede de *think-tanks* de grande dinamismo, alguns deles ligados a universidades (nomeadamente a *Hebrew University* de Jerusalém), com pendor estratégico, de que se destacam o *Begin-Sadat Center for Strategic Studies*, fundado em 1991 por Thomas O. Hecht e o *Jaffee Center for Strategic Studies*, formado em 1977 por iniciativa da Universidade de Tel Aviv. O Governo israelita recorre ao seu aconselhamento; mas dentro do próprio Ministério, enquanto uma sua entidade orgânica, está instalado e funciona um “Centro de Pesquisa Política” e o *Mashar*, um centro de cooperação internacional que também tem atribuições de investigação, consultivas e informativas.

A área dos recursos humanos – dedicada ao recrutamento e formação dos diplomatas – está separada do citado Centro de Pesquisa Política. Mas, em todo o caso, alguma ligação residual parece evidenciada: O muito conceituado Centro de Pesquisa Político fez uma parceria com a *Hebrew University* de Jerusalém, com a qual organizou um programa de pós-graduação em Diplomacia, na respectiva Escola de Relações Internacionais<sup>25</sup>. O modelo israelita aparece, assim, como composto, mas num sentido diferente do anglo-saxónico, já que o centro de gravidade dos *think-tanks* está muito mais claramente localizado no interior do Estado e o recurso a *outsourcings* é mais avulso e pontual.

**7. Balanço e reflexões** Tal como antes foi afirmado, as variações empíricas verificadas ao nível das estruturas e dos lugares de implantação de entidades como os *think-tanks* não são de todo arbitrarias. Bem pelo contrário. Não existem senão onde contracenam com instituições universitárias e de investigação desenvolvidas q.b., e respondem a culturas organizacionais específicas, à diversidade patente nos “ambientes” académico-intelectuais e político-económicos que as circundam, vendo-se constringidas por factores como a maior ou menor corporatividade do

---

<sup>24</sup> <http://www.diis.dk/sw241.asp?usepf=true>, consultado em 15.04.2005.

<sup>25</sup> <http://www.mfa.gov.il/MFA/About+the+Ministry/Structure+and+departments/Traini>, consultado em 14.04.2005.

Estado e à mais ou menos avançada formação académica dos seus funcionários, e reagindo ao posicionamento das entidades estaduais envolvidas nos palcos internacionais existentes.

Portugal não foi nisso excepção e o comparativo atraso verificado, e que logo de início sublinhámos, radica precisamente nesses domínios. O mais grave, no entanto, não são os motivos para a reacção lenta quanto à solução racionalizadora a que os *think-tanks* dão corpo. O mais preocupante são antes as consequências desta lentidão. Como antes tivemos a oportunidade de sublinhar, o Estado português tem vivido numa incerteza que se reflecte na definição e até na execução da sua política externa, a um tempo muitíssimo marcada por oscilações cíclicas, pela efemeridade de respostas pontuais e avulsas a conjunturas que vislumbra mal e tardiamente, e por uma dolorosa ausência de apostas firmes, continuadas e eficazes no que são os seus interesses nacionais mais importantes. Menos do que propriamente agir, Portugal vê-se em resultado muitas vezes condenado a *reagir*, improvisando, quantas vezes sem que para isso se encontre explicação cabal ou se delineiem vias alternativas. O que não deixou de criar, vimo-lo também, janelas de oportunidade para que variadas soluções, de mérito e custos (tanto político quanto económicos) também variáveis, tivessem emergido. A modernização, nessa frente de uma melhor racionalização do uso de recursos disponíveis, já tardava de há muito.

Neste contexto, resulta em todo o caso curioso verificar que a ideia (ou pelo menos uma ideia nalguns pontos semelhante e noutros precursora) não é nova, mesmo no quadro do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros. Uma criação de algum modo paralela, com um desenho não inteiramente diverso, emergiu no período imediatamente após o 25 de Abril de 1974. Logo em 1975, num formato e com uma denominação bem ao gosto da época, foi criado no Ministério dos Negócios Estrangeiros, então sujeito a pressões de reestruturação mais profundas do que consequentes, um organismo apelidado de *Gabinete de Estudos e Planeamento*.

Segundo Moisés da Silva Fernandes<sup>26</sup>, «o Gabinete de Estudos e Planeamento do Palácio das Necessidades foi criado com o objectivo de “dotar o Ministério dos Negócios Estrangeiros de um órgão de concepção, estudo e planeamento” da política externa portuguesa, de acordo com o Decreto-Lei n.º 97/75, de 1 de Março.

---

<sup>26</sup> Moisés Silva Fernandes (2003), “A normalização das relações luso-chinesas e a questão da retrocessão de Macau à China, 1974-1979”, *Administração/Xíngzhèng* [Macau], vol. 16, n.º 61 (Setembro), p. 1120 (versão portuguesa). O primeiro Director deste Gabinete foi o Dr. Nuno Broderode Santos, a quem se seguiu o Dr. Bernardino Gomes.

Funcionando na “dependência directa” do Ministro e do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, este órgão publicou quatro números da interessante revista *Política Externa* e realizou estudos sobre vários temas de política externa portuguesa. Aliás, os temas abordados nos artigos publicados nesta revista eram bem indicativos da orientação fortemente pró-Europa Ocidental», uma orientação que os círculos mais bem informados queriam imprimir a uma política externa que nesse período se ressentia já de uma comparativa ausência de linhas-mestras nítidas e que começava a ver-se contestada por vários sectores com agendas políticas muito diferentes umas das outras<sup>27</sup>. Foi um período em que, no Ministério, se viveu alguma reorientação política associada a esboços de um redesenho orgânico nem sempre bem conseguidos.

A qualidade técnico-científica que o Gabinete de Estudos e Planeamento exibia era bastante boa; mas tanto não evitou que fosse extinto, quase sete anos após a sua criação, pelo Decreto-Lei n.º 42/82, de 8 de Fevereiro. Com os benefícios da retrospectão, esse desaparecimento não foi decerto inesperado: a ideia – marcada como estava por um claro voluntarismo e por algum personalismo – de dotar um Ministério de um “órgão de concepção, estudo e planeamento” de políticas cabia mal no novo formato, mais “europeu ocidental”, ou mais democrático se se preferir, que o ano de 1982 prenunciava em várias frentes. Nos novos panoramas político-administrativos, tais competências (e decerto a primeira e a última das três listadas) passaram a caber, exclusivamente, a entidades eleitas e a selecção de pessoas para as coadjuvar devia responder, no essencial, a critérios formais de aptidão técnico-profissional.

A ideia de um Gabinete, em si, não era de modo nenhum má, uma vez descontadas noções excessivamente voluntaristas e de uma ambição com pouco cabimento num novo contexto ideológico e institucional fluido em que se compreendia cada vez menos, designadamente, que uma entidade de natureza que não deveria ser senão técnica pudesse com legitimidade dedicar-se à “concepção” e “planeamento” das políticas externas de um Estado de Direito democrático; isto

---

<sup>27</sup> Como tão bem sublinhou Moisés da Silva Fernandes (*ibid.*), uma simples quantificação demonstra-o: «por exemplo, dos treze artigos publicados nos quatro números da referida revista, onze deles, ou seja, 84,6%, versavam assuntos referentes aos processos de adesão e integração de Portugal na Comunidade Europeia, enquanto os restantes dois artigos, ou seja, 15,4%, debruçavam-se sobre “A reestruturação da política de defesa portuguesa” e a “Transferência de Tecnologia e Desenvolvimento”. Um resumo jornalístico acerca das actividades deste órgão encontra-se no artigo de Humberto Ferreira, significativamente intitulado “Planeamento: um novo instrumento da política externa portuguesa”, *Tempo*, 2.º caderno, ano 3, n.º 131 (17 de Novembro de 1977), p. 6».

num quadro conjuntural que também tinha dificuldade em entender que “planos”, quaisquer que eles fossem, pudessem ser boas soluções. O novo ambiente via-se marcado pela defesa (muitas vezes instrumental) de ideias mais ligadas a noções que presumiam que a melhor regulação possível era aquela que se supunha levada cabo pela “mão invisível” dos “mercados” anónimos, em que formas de “planeamento” e “concepção” eram, em conformidade, tidas como desnecessárias ou mesmo até desaconselhadas. Em termos de atribuições e competências, o Gabinete não parecia, com efeito, inteiramente dotado de adequação às novas conjunturas emergentes – nem as político-ideológicas que despontavam, nem as resultantes de uma nova distribuição do poder.

Parece claro, em todo o caso, que a criação de um Gabinete inserido na posição estrutural em que este o foi, respondia à percepção de que havia um espaço intercalar, recém-aberto, escavado entre políticos e diplomatas, um espaço vago cuja ocupação urgia assegurar. Para melhor se adequar à estrutura orgânica de um Estado português que se via em reformulação, alguns ajustamentos iriam, no entanto, ser necessários. Como se veio depois a verificar, os ajustamentos iriam ter de esperar, já que a decisão de pura e simplesmente extinguir a entidade foi aquela que foi tomada.

Talvez não seja abusivo, por tudo isso, ver no Gabinete montado no período logo subsequente ao 25 de Abril de 1974 um antecessor remoto da nova entidade que em inícios de 2005 o Ministro actual dos Negócios Estrangeiros decidiu implantar no Ministério. Como vamos verificar, muitas são, todavia, as diferenças que há que sublinhar; o que iremos fazendo a par e passo na nossa conclusão<sup>28</sup>.

Sem grandes demoras, cabe agora, contudo, começar por ensaiar um balanço genérico daquilo que aqui foi equacionado. Ou seja, cumpre-me tentar formular algumas *generalizações* úteis quanto, por um lado, à emergência conjuntural de instituições nacionais de interface internacional, como lhes chamei; e, por outro, quanto ao significado a atribuir ao anúncio da constituição, implantada no interior do Estado português, de uma equipa, encabeçada por um académico, de análise e aconselhamento.

---

<sup>28</sup> Regressando à consideração de fundo, que atrás enunciei: nada há, nesses termos, de radicalmente inovador no recente anúncio de criação de um *think-tank* académico, reconfigurado de acordo com exigências de uma nova conjuntura propícia. O curioso é que a transmutação do Gabinete que durou de 1975 a 1982 tenha demorado mais de vinte anos a emergir. Tal como atrás indiquei, aquilo que parece essencial saber explicar prende-se mais com a demora na criação do que com o facto de ela ter sido gizada e anunciada.

Justaposições-comparações como as que levei a cabo indicam com nitidez o caminho para uma rápida solução do que tem sido uma verdadeira deficiência estrutural. Mesmo uma leitura superficial dos dados o sugere. E, tal como tive ocasião de referir, não existe nenhuma tensão irreduzível entre o que designei como constituindo dois pólos de um *continuum*. O caso português inscreve-se tanto no agrupamento dos países do primeiro agrupamento que delineámos, com alguma capacidade de implantação global (pela via lusófona), ou o desejo de a ter ou retomar, países esses que, tendo em vista a multiplicidade de frentes em que têm de actuar precisam de exibir um grau intenso de especialização funcional no apuramento de informações e no aconselhamento de estratégias; quanto se insere no grupo dos pequenos países que, dada a sua escala exígua, se vêem forçados a recorrer a estratégias bem gizadas e concertadas de insinuação e “guerrilha”, em palcos que de outro modo lhes não estariam acessíveis, e que, por esse outro motivo, precisam de assessoria especializada. Tal como se verifica com a Holanda, Portugal partilha de características dos dois grandes tipos de Estados que adoptaram *think-tanks* como uma solução para algumas das novas dificuldades de recolha e processamento técnico de informações factuais a que têm de fazer frente e também como mecanismo que viabiliza a delineação de estratégias ágeis e bem concertadas de uma penetração ambicionada, que a pequenez da escala nacional não permitiria que fosse levada a cabo se nos limitássemos a enveredar por moldes “clássicos”.

De igual modo, os modelos de tradição mais estatista, e os modelos anglo-saxónico, mais virados para a constituição de entidades privadas, correspondem no fundo a modelizações complementares, não se excluindo mutuamente. Em abstracto, uma solução adequada ao caso português poderia, por conseguinte, contemplar tanto a criação de uma entidade como a preconizada no interior ou no exterior do Estado como, aliás, numa posição intercalar entre estas duas. Em termos concretos, esta última solução, a mais híbrida por assim dizer, mas gizada num formato “internalista”, parece no entanto ser a mais conveniente, visto ser aquela que melhor se coaduna (não é difícil demonstrá-lo) com a conjuntura institucional existente em Portugal: como é fácil de constatar, uma simples leitura crítica das justaposições comparativas equacionadas põe-no em evidência.

Com efeito, uma observação mais aturada dos dois “pólos” que circunscrevemos – e a constatação da coexistência pacífica, num e noutro, de soluções mistas – convoca a sugestão de que é justamente a fórmula compósita aquela que melhor pode dar resposta às novas necessidades emergentes. Uma fórmula, aliás,



testada nos poucos países que partilham com Portugal – o exemplo paradigmático é porventura, repetimos, o da Holanda, mas de um outro ângulo, Israel também o será – a posição “ambivalente” de serem pequenos mas de, simultâneo, deterem uma implantação global assaz substancial.

**8. Conclusões** É bom de ver que, nos enquadramentos jurídico-administrativos nacionais, a síntese encontrada pelo XVII Governo Constitucional é seguramente uma figura institucional adequada para uma concertação equilibrada de todos estes factores: designadamente, a integração, na própria estrutura do aparelho de Estado, e na dependência directa do Ministro dos Negócios Estrangeiros, de um organismo específico vocacionado para os estudos de caso, o aconselhamento, e a formação, uma entidade cuja funcionalidade sai acrescida por recorrer – entre outros – a um *corpo de especialistas* recrutados em áreas científicas de interesse para apoio a recomendações e estudos de caso nos quadros cada vez mais complexos da acção política externa portuguesa.

A fórmula de uma integração central, mas com marcada autonomia, do *think-tank* na Administração parece, de facto, ser o desenho institucional que melhor realiza, nesta área, vários princípios estruturantes do ordenamento jurídico-administrativo português tal como ele hoje em dia se configura: designadamente, um princípio de democraticidade, um princípio de subsidiariedade (no caso, corporizado por alguma descentralização democrático-participativa da Administração), e um princípio de gestão criteriosa e comparativamente mais eficiente (ou seja, mais racional) dos recursos públicos disponíveis.

Um simples recuo permite-nos entrevê-lo, pois torna possível lançar uma visão de conjunto sobre algumas das dimensões conexas da estrutura orgânica geral envolvida. A implantação no interior do Estado, tal como é concebida no modelo proposto, apresenta várias vantagens.

Por um lado, (i) favorece uma ampla capacidade de gestão, pelo poder político democraticamente legitimado, da produção de saber e informação, por parte do *think-tank*, tidos como pertinentes para o interesse nacional, de uma forma tal que nenhum outro modelo institucional garantiria – o Ministro, para além de nomear o líder do *think-tank*, poderá sempre e a qualquer altura responsabilizá-lo pelo cumprimento de orientações que lhe sejam transmitidas, e pode estar sempre presente na sua vida institucional.

No entanto, note-se que (ii) o modelo adoptado não deixa de aproveitar, simultaneamente, e de o fazer em pleno, capacidades que gozam de autonomia originária face ao Estado, existentes tanto na sociedade civil como noutros sectores

estaduais, dando assim corpo tanto a uma subsidiariedade quanto a uma descentralização mais democráticas da Administração pública portuguesa: a composição maioritariamente académica do *think-tank* demonstra-o, já que nele a sociedade civil e os membros de instituições públicas originalmente autónomas predominam sobre o corpo burocrático próprio que caracteriza a Administração central do Estado.

Por outro lado ainda, (iii) o modelo adoptado permite uma concentração de recursos financeiros públicos que gera uma boa “maximização do produto operacional” (para utilizar a linguagem da área militar e das informações) que logra criar uma instituição permanente para servir as necessidades, quotidianas ou extraordinárias, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, ao nível dos dados empíricos e sistémicos que o complexo Mundo internacional nos apresenta, aproveitando ao menor custo capacidades intra- e extraestaduais já existentes. Redunda assim numa solução que fica mais barata e é mais eficiente (o que é viabilizado pela possibilidade de seguir a via de uma gestão mais criteriosa dos meios disponíveis) do que a proliferação mais ou menos ocasionalista e imediatista de esquemas de *outsourcing* técnico, mais ou menos *ad hoc* e mais ou menos eficazes, como os até aqui adoptados.

Acrescente-se que o modelo ora gizado, de implantação-actuação do *think-tank* no interior do Estado, no quadro de um serviço central do Ministério, favorece uma proximidade e um contacto com a máquina, quantas vezes *sui generis*, da acção governamental externa. O que em si próprio traz óbvias vantagens: para além de possibilitar a sedimentação progressiva de canais de comunicação mais funcionais e menos personalizados, canais esses por isso mesmo dotados de maior permanência e regularidade, a solução encontrada ajuda a uma maior familiarização com as peculiaridades, idiosincrasias e problemas específicos do meio institucional do Ministério em causa e, por consequência, viabiliza um melhor conhecimento das suas necessidades informativas peculiares. E a fórmula adoptada faz tudo isto sem comprometer a necessária liberdade científica da componente académica do *think-tank*, na medida em que o desenho institucional encontrado para tanto o predispõe, pela autonomia da vida interna do mesmo e a implantação dos grupos de investigação nas Universidades (públicas e privadas) de origem de um número substancial dos seus membros. Ou seja, o modelo escolhido assegura as condições para uma sua actuação o menos possível condicionada e o mais possível em contacto com as comunidades e meios científicos de que é originária e a que pertence.

Podemos ir mais longe. Se se tiver em linha de conta algumas das mais importantes características do contexto “sócio-cultural” português, perceber-se-á ainda melhor o porquê da solução institucional proposta: tanto a relativa fraqueza da

sociedade civil nacional quanto o peso e apelo simbólicos do Estado contribuíram para que se não tivesse optado pela constituição do *think-tank* no exterior do universo estadual. Como um momento de atenção torna evidente, entidades deste tipo criadas inteiramente fora do Estado depressa se encontrariam numa dependência, directa ou indirecta mas sempre crescente, relativamente a grupos de pressão e de interesses que reinam na sociedade civil rarificada, e muitas vezes monolítica, existente. De *think-tanks* depressa estariam sob pressão para passar a *advocacy* ou a *special interest groupings* (ora político-ideológicos, ora económicos, ora porventura confessionais *lato sensu*) mais ou menos explícitos, enriquecendo decerto o panorama cívico nacional, mas vendo-se descaracterizados quanto à missão que diziam ser a sua. Em todo o caso, tais entidades “independentes” apenas com enorme dificuldade poderiam sobreviver sem erigir o Estado – do Governo, ao Parlamento, aos militares e às Universidades públicas – como o seu principal cliente e destinatário, agravando por isso vulnerabilidades quanto à sua real autonomia (sejam quais forem as profissões de fé que à partida enunciem) também nessa tão importante frente.

Um *think-tank* construído a partir do Estado, mas um *think-tank* cuja investigação tem no essencial lugar nas Universidades e instituições de origem dos respectivos membros, torna-se por conseguinte mais fácil de pôr de pé, de implantar e de consolidar. Muito parece convergir nesse sentido. É construída uma entidade que poderá gozar, de uma forma mais estável e plena do que em qualquer outra solução, de uma maior importância – sendo, por essa via, um constructo conjunturalmente mais realista – na sociedade portuguesa como um todo. Tal como, seguramente, se vem criar uma entidade que poderá adquirir uma muitíssimo maior “eficácia normativa”, por assim dizer, que quaisquer dos formatos alternativos existentes, dada a natureza de um dos seus lugares de implantação: o executivo.

Parece claro, por outro lado, que muito se progrediu, no que diz respeito às características orgânicas do interessante, mas efémero, Gabinete de Estudos e Planeamento que esteve implantado no Ministério dos Negócios Estrangeiros entre 1975 e 1982. Os ganhos garantidos pela reconfiguração augurada pelo actual Ministro têm lugar em duas frentes interligadas, ambas essenciais nesta tão importante fase-charneira do desenvolvimento democrático nacional: na do *empowerment* e na da *accountability*. Não é árduo compreender porquê. Num Estado de Direito democrático, uma solução como a aventada permite aos decisores soberanos uma melhor fundamentação das decisões que venham a tomar, e por isso, em princípio, uma sua mais eficaz capacidade de intervenção nos domínios em que

agem. Por outro lado, assegura-se assim de uma maneira mais enxuta que a responsabilidade tanto pelo delinear como pelos desenlaces dessas suas decisões seja assumida, de modo mais directo e transparente, pelos representantes legítimos da comunidade política que neles delegou essa dupla responsabilidade. **NE**

#### BIBLIOGRAFIA:

David Spence, eds., Londres, Palgrave Macmillan, p. 219.

Humberto Ferreira (1977), “Planeamento: um novo instrumento da política externa portuguesa”, *Tempo*, 2.º caderno, ano 3, n.º 131 (17 de Novembro), p. 6.

Moisés Silva Fernandes (2003), “A normalização das relações luso-chinesas e a questão da retrocessão de Macau à China, 1974-1979”, *Administração/Xíngzhèng* [Macau], vol. 16, n.º 61 (Setembro), p. 1120 (versão portuguesa).

Molina e Rodrigo (2002) “Spain” in *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Brian Hocking e David Spence, eds., Palgrave Macmillan, Londres.

M. S. Anderson (1993), *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1519*, London: Longman, pp. 92-93.

Richard Lavers (2001), “The Role of Research Analysts in the FCO” *Foreign & Commonwealth Office*, January.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpp/pj73haass.htm>, consultado em 14.04.2005.

<http://www.france.diplomatie.fr/cap/1390.html>, consultado em 12.04.2005.

[http://www.esteri.it/ita/2\\_13.asp](http://www.esteri.it/ita/2_13.asp), consultado em 14.04.2005.

<http://www.aiv-advice.nl/E2000IN/E2000RO.htm>, consultado em 12.04.2005.

<http://www.clingendael.nl/about/>, consultado em 15.04.2005.

<http://www.diis.dk/sw241.asp?usepf=true>, consultado em 15.04.2005.

<http://www.mfa.gov.il/MFA/About+the+Ministry/Structure+and+departments/Traini>, consultado em 14.04.2005.

## Tomás Ribeiro no Reatamento das Relações Luso-Brasileiras: 1894-1895

A proclamação da República no Brasil (15/11/1889) podia fazer adivinhar uma nova fase do relacionamento com Portugal. Porém, ninguém previa que o precipitar dos acontecimentos de ordem interna concorresse para um grave incidente, levando ao extremo da suspensão das relações bilaterais.

Dada a estreita relação familiar existente entre as duas casas reinantes, facilmente se compreenderá a delicada posição do governo de Lisboa face ao novo regime. Além disso, ditava a prudência que se observasse a reacção das grandes potências europeias, nomeadamente da Inglaterra e da França.

Bem ao contrário do pronto reconhecimento das repúblicas sul-americanas à cabeça das quais estiveram o Uruguai e a Argentina, revelaram-se mais cautelosas as Chancelarias do velho continente. Só em Junho de 1890 Paris reconhecerá a homóloga república brasileira, sem aguardar o resultado das eleições para a Constituinte do Rio de Janeiro. Mais morosa foi a decisão inglesa, que só em Maio do ano seguinte oficializou o reconhecimento.

O governo de Hintze Ribeiro, ainda que desejoso de seguir o exemplo francês, obrigou-se, por pressões da oposição, a esperar pela conclusão do acto eleitoral, para formalmente restabelecer as relações em 18 de Setembro de 1890.

Formou-se o governo provisório do marechal Deodoro da Fonseca logo no primeiro dia republicano. Mandato difícil pela força das circunstâncias, àquele militar faltariam as qualidades políticas para o desempenho do cargo. As crises internas sucederam-se nos quase dois anos da sua presidência. Promulgada a Constituição em 24 de Fevereiro de 1891, a recandidatura do marechal sai triunfante. Sem embargo, a oposição faz eleger Floriano Peixoto, outro marechal, como Vice-Presidente.

Densos e atribulados se revelariam os primeiros anos da República. No plano interno acentua-se o confronto entre a presidência e o Congresso. Este é dissolvido por Deodoro de Fonseca, sem legitimação constitucional. Todavia, o acto é aprovado pela esmagadora maioria dos governadores estaduais. Quem se insurge contra a

---

\* Embaixador de Portugal em Praga.

clara ilegalidade, será o almirante Custódio de Melo. E com ele se levanta a esquadra sob o seu comando surta no porto do Rio de Janeiro.

Apaziguador, o Presidente da República prefere renunciar ao poder, evitando o embate. A chefia do Estado passa, constitucionalmente, para o substituto legal: Floriano Peixoto.

O Mandato que se abria deparava com tormentosos problemas. Sem detalhes aqui não justificados, registre-se a revolução federalista no sul do Brasil. Verdadeiro embrião de uma guerra civil, continha em si a ameaça de ambições separatistas.

A luta ali travada e por apoios distintos às facções em disputa, fomentará o rompimento entre o novo Presidente e Custódio de Melo. O almirante rebelava-se pela segunda vez. Desta feita apoiado pela quase totalidade da Marinha.

O que ficou conhecido pela “revolta da Armada” teria insuspeitadas consequências. Inicialmente conflito doméstico, acabou por projectar-se muito além desses limites<sup>1</sup>.

As forças em presença faziam prever o pior. De um lado, a esquadra em revolta fundeada na baía da Guanabara; do outro, um Presidente obstinado a não ceder. No meio, toda uma indefesa população capitalina.

Neste cenário se inscrevem dois personagens, cuja acção pontificará em todo o episódio: o almirante Saldanha de Gama e o capitão de Mar-e-Guerra Augusto de Castilho. O primeiro, sendo Director da Escola Naval do Brasil, adere ao movimento rebelde da esquadra; o segundo, comandante de uma das duas corvetas portuguesas ancoradas frente ao Rio de Janeiro.

Saldanha de Gama assumira o palco das operações navais. A escalada de confronto entre a marinagem da esquadra e as forças terrestres, fiéis ao Presidente Floriano, parecia imparável. Proporcionalmente aumentava o pavor dos habilitantes da capital. Como lhes competia, os Ministros estrangeiros aprestavam-se a conceder protecção às respectivas comunidades de imigrantes. E com isto se dava a internacionalização do problema.

Dispensando pormenores, aliás já bem conhecidos, da intervenção diplomática, releve-se apenas o papel nela desempenhado pelo conde de Paço d’Arcos, representante de Portugal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Um estudo detalhado pode consultar-se em COSTA, Sérgio Corrêa da. *A Diplomacia do Marechal – Intervenção estrangeira na revolta da Armada*. Ed. Universidade de Brasília, Rio de Janeiro 1979.

<sup>2</sup> *Missão Diplomática do Conde de Paço d’Arcos no Brasil 1897 a 1893 – Notas e Relatórios – Interesses Portugueses – Política Brasileira*. Prefácio biográfico por Henrique Corrêa da Silva (Paço d’Arcos), pág. 268 e seguintes.

Os acontecimentos irão evoluir com celeridade. Saldanha de Gama não logra sucesso nas escassas operações cometidas. O tempo vai passando em prejuízo dos revoltosos. As perspectivas animosas, se ainda restavam, sucumbiram a um facto inesperado: acabavam de chegar as novas embarcações de guerra adquiridas no estrangeiro pelo governo do marechal<sup>3</sup>.

Perdera-se o último lance e Saldanha de Gama bem o sabia. A rendição a Floriano Peixoto seria menos um julgamento militar, do que um ajuste de contas pessoal. Subsistia, porém, um último expediente: recorrer às duas corvetas portuguesas fundeadas no porto; o apelo à solidariedade fraterna e ao princípio legítimo do asilo, substanciavam a decisão.

Para mais, porque o comandante Castilho já antes assumira um papel activo. Perante a ameaça de uma tragédia, se a cidade fosse bombardeada, as forças navais estrangeiras, estacionadas na baía, viram-se impelidas a intervir como mediadoras. E, naturalmente, coube ao oficial português boa parte da coordenação, a pedido dos outros comandos.

Importa, para abreviar, apenas o registo de uma intensa actividade dos representantes diplomáticos. Todo um esforço feito em simultâneo com a sucessão vertiginosa dos acontecimentos propriamente militares.

Mas porque a diplomacia não dava mostras de progressos, Saldanha da Gama optou pela derradeira alternativa: refugiar-se com os seus homens nos barcos portugueses. Como era imperioso, Augusto de Castilho não hesitou em conceder imediatamente o asilo requerido.

Atitude humanitária e legítima, espoletará o fundamento de graves consequências: para as relações bilaterais e para si próprio.

Por ora era somente o início de uma saga, que a traços largos se alude.

Às corvetas, Mindelo e Afonso de Albuquerque, começaram a afluir dezenas de fugitivos. Castilho aguardaria cerca de setenta homens: à roda de quinhentos foi o cômputo real.

Como era de esperar, Floriano Peixoto vai reagir contundentemente. O “marechal de ferro”, como foi apodado, jamais pactuaria com os asilados. Estes eram, na sua óptica, meros “criminosos”, insusceptíveis de beneficiarem do direito de asilo ou de extradição.

---

<sup>3</sup> VIANA, Hélio. *História da República. História Diplomática do Brasil*. Edições Melhoramentos S. Paulo s/d. pág. 30.

O Governo português demonstrou manifesta tibieza. Sobretudo, faltar-lhe-ia a capacidade de gerir o problema à distância de Lisboa. Carente de meios, nomeadamente financeiros, cuidou de encontrar, acima de tudo, saída airosa para a crise. O que não conseguiu, arrostando calamitosas consequências.

No Rio de Janeiro, esforçadamente, o Encarregado de Negócios português, tentava, tudo por tudo, encontrar solução.

Até por inadiáveis razões de salubridade aos navios portugueses, pejados de gente, tinha que se lhes dar destino. Gestões nesse sentido eram feitas pelo conde de Paraty. O substituto de Paço d'Arcos herdara já uma situação delicada; agora e em pouco tempo tornara-se explosiva<sup>4</sup>.

Das suas afanosas diligências algo se alcançou: alegadamente devido a um equívoco de interpretações o governo brasileiro não impediu a saída dos navios. E rumo ao rio da Prata zarparam a 18 de Março de 1894.

A penosa viagem nas decrepitas corvetas e as desesperadas condições que enfrentavam, ajudarão a explicar a atitude dos asilados. Boa parte deles, à vista de não haver garantia de transporte para Portugal, decidiu, pura e simplesmente, fugir.

Estas deserções somaram algumas centenas de marinheiros. E, sem que fosse possível impedi-los, escaparam-se em Buenos Aires e Montevideu, graças ao alheamento ou complacência das autoridades locais.

Naquela toldada conjuntura, esta imprevista circunstância veio ensombrá-la ainda mais. Terá sido, porventura, o factor decisivo para precipitar os acontecimentos.

Conhecido o desembarque de muitos dos exilados nos navios portugueses, quando aportaram ao rio da Prata, indo depois engrossar as fileiras revolucionárias no Rio Grande contra Floriano Peixoto, decidiu-se este a suspender as relações diplomáticas com Portugal.

Sem delongas, José P. Costa Mota, então Encarregado de Negócios em Lisboa, requereu os seus passaportes, saindo do país.

Por Nota de 13 de Maio de 1894, o Governo brasileiro enviava ao conde de Paraty, igualmente Encarregado de Negócios desde a saída do conde de Paço d'Arcos, os passaportes para que se retirasse de Rio de Janeiro com todo o pessoal da Legação.

---

<sup>4</sup> CARVALHO, Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. Companhia Editora Nacional. S. Paulo 1959, pág. 178 e 179.



Esta Nota, assinada pelo Ministro das Relações Exteriores, Cassiano de Nascimento, é uma súmula dos fundamentos para a decisão brasileira. Relato circunstanciado dos factos, numa perspectiva unilateral, julga inevitavelmente em causa própria<sup>5</sup>.

De acentuar, contudo, um detalhe terminológico, amiúde deturpado: no texto, muito pouco divulgado, o termo utilizado é “suspensão”. Ficaram, assim, suspensas as relações diplomáticas, não dando lugar a ruptura ou corte, de muito mais contundente impacto e que diversos autores utilizam. Se bem que, obviamente, os efeitos práticos e imediatos tivessem sido os mesmos. Recorde-se, no entanto, que em diplomacia e sobretudo naquela época e contexto, o rigor da expressão não é inocente; muito pelo contrário, naquele caso terá sido utilizada de forma claramente intencional.

Nada demovera o marechal Floriano Peixoto. Mesmo depois de fracassada a diligência que em Março se havia feito em Londres. Por via diplomática solicitara-se a intervenção do Governo britânico para pressionar Portugal à entrega dos asilados. Perante a recusa acentuou-se a disposição do Presidente da República. E pouco ajudou também a manifesta fraqueza apaziguadora de Hintze Ribeiro, mandando demitir A. de Castilho e o outro comandante. Tudo fora em vão para evitar o desenlace tão indesejado por Lisboa. Ainda assim, a dignidade, a coragem e o pundonor de A. de Castilho serão muito em breve reconhecidos. Logo que chegado à capital, submete-se a Conselho de Guerra. O processo correu célere e com enorme eco público. Produzindo copiosa documentação a sentença não tardou: absolvição plena e elogios generalizados.

Pouco tempo decorrido sobre a suspensão das relações diplomáticas, o Governo português cuidou de sanar urgentemente o problema. E fê-lo, outrossim, através da mediação inglesa. Aceite esta pela República brasileira, de pronto o respectivo Encarregado de Negócios iniciou o processo de reconciliação.

Está por fazer o estudo aturado destas diligências. Há notícia da muita resistência e dificuldades levantadas pelo marechal Floriano.

---

<sup>5</sup> No parágrafo da “Nota” brasileira de 13/5/1894 lê-se: “O Sr. Marechal Floriano Peixoto crê ter dado, durante a sua administração, provas evidentes de sincero desejo de manter e desenvolver a amizade que por tantos e valiosos motivos deve existir entre o Brasil e Portugal. Com vivo pesar se vê, portanto, na obrigação de suspender as relações diplomáticas com o Governo Português”, in – COSTA, Sérgio Corrêa de, *op. cit.* págs. 71 a 77 e CASTILHO, Augusto de. Portugal e Brasil: Conflito Diplomático, M. Gomes Editora, Lisboa 1894., Vol. IV, apêndice, págs. 106 a 111.

Tanto quanto é do nosso conhecimento esta “Nota Diplomática” não terá merecido qualquer outra publicação em Portugal, para além desta.

Importará pouco saber da pouca ou nenhuma empatia que o Presidente nutriria pelos portugueses<sup>6</sup>. Seguramente seria só uma das faces mais visíveis da tremenda onda nativista que grassava no Brasil.

O fenómeno colectivo não tinha como alvo único os cidadãos da antiga Mãe-Pátria. Quiçá fossem os mais visados, por razões até do fórum psicológico, que não vêm à colação. Mas outras comunidades como a italiana, eram igualmente sujeitas a essa conduta xenófoba. Que o diga o decreto de 14 de Dezembro de 1889, impondo a chamada “grande naturalização.” Diploma legal, forçando adquirir automaticamente a naturalidade brasileira a todos os imigrantes, residentes à data da proclamação de novo regime, em 15 de Novembro anterior. A menos que, por declaração formal e no prazo de seis meses, o visado afirmasse desejar manter a nacionalidade de origem. Claro está que a esmagadora maioria dos imigrantes nem tomou conhecimento da legislação, ocupada na dura jorna pela sobrevivência. E um analfabetismo generalizado acentuava ainda mais o isolamento e a ignorância da nova realidade.

De nada adiantaram os protestos das Nações, a cujos cidadãos se retirava a nacionalidade. Portugal terá sido quem mais sofreu e ao conde de Paço d’Arcos coube a espinhosa missão de enfrentar uma conjuntura tão adversa.

Não menos delicada fora também a conclusão de um tratado de comércio, que de há muito se arrastava. Assinado em 14 de Janeiro de 1892, ainda sob a presidência do marechal Deodoro de Fonseca, a respectiva ratificação viu-se impedida e adiada pelo seu sucessor Floriano Peixoto.

E agora, uma vez mais, para o desejado reatamento das relações, havia de vencer-se a resistência de quem, tocado de enfermidade mortal, mantinha firme as rédeas da governação.

Mas o termo do mandato de Floriano Peixoto chegava, entretanto, ao fim.

Sem maiores perturbações políticas, assumia a chefia do Estado Prudente de Moraes. E com o novo Presidente, desapareciam os embaraços que a própria historiografia brasileira assaca ao seu antecessor.

Assim, a 16 de Março de 1895 a diplomacia britânica concluía, face às provas e depoimentos apresentados por ambas as partes, não subsistirem obstáculos ao restabelecimento da harmonia anterior.

Como para recuperar o tempo perdido pela suspensão – praticamente dez meses – deu-se pressa nas recíprocas nomeações dos novos representantes. Pelo lado

---

<sup>6</sup> Francisco Assis Barbosa sobre Floriano Peixoto, diz: «Assim era o caboclo, detestado pelos portugueses, a quem retribuía a antipatia com a mesma moeda». in – COSTA, Sérgio Corrêa da, op. cit. pág. XVII.

brasileiro despacha-se como Ministro Plenipotenciário a Joaquim Francisco de Assis Brasil. Apresentará as respectivas credenciais ao rei D. Carlos a 11 de Maio.

Quase simultaneamente o político e poeta Tomás Ribeiro vê-se nomeado para idênticas funções no Rio de Janeiro.

Ficará por saber o critério da escolha. Indubitavelmente figura de grande prestígio nacional, será essa, porventura, a principal razão. Ao tempo, o recurso a personalidades estranhas à carreira diplomática era mais de que vulgar. Acontecia tanto em Portugal como na maioria das Chancelarias europeias.

Ora Tomás António Ribeiro Ferreira, de seu nome completo, reunia todas as condições para abrilhantar a nomeação. Poeta consagrado, o que no nosso país é uma mais-valia, fora deputado e ocupara várias pastas ministeriais. A tomada de posse fez-se no Rio a 19 de Maio de 1895.

À falta de experiência profissional contrapunha indubitável talento literário. Alta formação ética e patriótica, não lhe faltariam igualmente. Questiona-se, apenas, até que ponto conheceria a árdua complexidade das suas novas funções. Ao aceitar o cargo não podia ignorar a existência de um ambiente adverso e até hostil reinante nalguns meios políticos brasileiros.

Desde Março era sabida a sua nomeação. O movimento xenófobo no Brasil, como se impunha, tudo utilizaria como pretexto para malsinar as relações com o antigo Reino. Assim aconteceu de novo. Desta feita pela diatribe do deputado nativista Erico Coelho contra o seu próprio governo. No Parlamento verberou contundentemente a aceitação de um representante diplomático que já ofendera a República e as mulheres do Brasil. A acusação reportava-se a uns poematos de Tomás Ribeiro, dedicados à família imperial, quando da sua deposição; e, além disso, que alegadamente injuriavam as brasileiras.

Tal catilinária teria precedido a chegada do diplomata ao seu destino. Mas se algumas repercussões teve, a imediata reacção do próprio Presidente Prudente de Moraes tudo sanou: também em sede parlamentar considerou o libelo absurdo e sem fundamento. E o incidente foi oficialmente encerrado<sup>7</sup>.

Assumida a legação de Portugal desde logo encetou a correspondência com Lisboa. Datado de 28 de Maio, expede um ofício em que anuncia para dois dias depois a apresentação das suas credenciais. Dificilmente aquela cerimónia poderia

---

<sup>7</sup> CERVO, Luiz Amado e MAGALHÃES, José Calvet de. Depois das Caravelas – As Relações entre Portugal e o Brasil. 1808 – 2000. Lisboa 2000, pág. 204.

ser marcada com maior celeridade; e por isso eloquente testemunho, em diplomacia, do apreço, significado e importância em que era tida.

Ao Ministro Plenipotenciário português não lhe escaparia esse gesto. Daí expressar a certeza e satisfação de um definitivo reatamento entre os dois países. Facto, como officia, «a contento de todos os portugueses e, certamente, de quase todos os brasileiros»<sup>8</sup>.

Mas o que até hoje não parece ter sido revelado pelos autores que sobre este tema se debruçaram, é quanto consta do parágrafo seguinte.

Insolitamente Tomás Ribeiro, volvidos 11 dias sobre a sua tomada de posse, escreve: «Não me leve porém a mal, Senhor Ministro, que por bem o faço, que eu lhe peça deponha nas mãos de Sua Majestade o pedido da minha exoneração. E não me julgue Vexa um precipitado, nem impaciente; creia que o faço por que sou justo e por querer sempre louvar o nome português. Vim para o Rio na esperança de poder ser útil aos nossos legítimos interesses como benquisto e como avindor; desde que a minha força naufraga contra os recifes d'uma desconfiança inóspita, a minha obrigação é pedir ao Governo que me substitua por quem não possa trazer precedentes sujeitos a quaisquer acusações. E não digo isento de suspeições, por que para isso era mister não nomear um português»<sup>9</sup>.

Difícil se torna aceitar ou mesmo compreender decisão tão apressada e sem tempo de reflexão.

Quiçá com alguma ironia o Embaixador Calvet de Magalhães terá encontrado explicação para tão inusitada conduta: seria fruto da sensibilidade ferida e não sarada de um poeta; e a quem faltava calejamento de um profissional da diplomacia<sup>10</sup>.

Bem pode aceitar-se que assim seja. Mas não abonará seguramente a favor de quem, como o próprio reconhece, havia merecido a confiança do Governo de Sua Majestade<sup>11</sup>.

Se o ambiente no Brasil era de animosidade para com os portugueses, mais uma razão que obrigaria o seu representante diplomático a permanecer firme no seu posto. Só desse modo garantiria a defesa dos interesses de milhares de nacionais carecidos de protecção.

---

<sup>8</sup> A.H.D. officio de 28/5/1895 de Tomás António Ribeiro Ferreira para o Conselheiro Carlos Lobo d'Avila, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros. Caixa 225. Correspondência da Legação de Portugal no Rio de Janeiro.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> CERVO, Luiz Amado e MAGALHÃES, José Calvet de. *op. cit.* pág. 204.

<sup>11</sup> A.H.D. officio de 28/5/1895 já citado.

A mais de um milhão de imigrantes ascenderia a colónia portuguesa no Brasil. Com uma rede consular ainda embrionária, para o Rio de Janeiro confluía a maioria dos processos administrativos. É certo que aí existia um Consulado-Geral. Mas ainda estava na memória de todos o picaresco e lamentável incidente de que fora objecto. Por força de certas despesas derivadas de um processo de sucessão, vira-se aquele Posto Consular condenado a liquidá-las pela Corte de Apelação. E, como se tal não chegasse, um juiz da Câmara Civil decretou de seguida a penhora do próprio Consulado.

O conde de Paço d'Arcos, então nosso Ministro junto à República, apresentou de imediato uma Nota de protesto. Embora esta tenha sido acolhida com compreensão e promessa do devido encaminhamento, não houve, naturalmente, resposta imediata. E foi quanto bastou para que o insólito acontecesse: oficiais de diligência invadiram as instalações consulares para execução da penhora; no que foram acompanhados, para o que desse e viesse, por uma força de cavalaria...

Só passados 21 dias sobre esta incrível ocorrência se recebeu notificação governamental, transmitindo as desculpas oficiais<sup>12</sup>.

Haveria, portanto, bastas reservas de que a representação consular portuguesa estivesse à altura de advogar, por si só, as causas e os interesses nacionais. Aliás, nem sequer tal lhe competia. Sobrariam sempre as questões institucionais, algumas da maior importância e pendentes, de que o Tratado Comercial é o melhor exemplo.

Suscita, assim, perplexidade que alguém, com a estatura e o perfil de Tomás Ribeiro, adoptasse pela intempestiva decisão de partir. Sobretudo, sabendo que deixaria um vazio difícil de preencher; além de não curar da inevitável morosidade de uma substituição inesperadamente imposta. De tudo terá feito "tábua rasa", em prol de um aparente desagravo meramente pessoal.

Admitindo que a apurada sensibilidade de um vate justificará, em parte, a abjuração de obrigações assumidas, acresce outro factor não despreciando. Tomás Ribeiro era também um político. E, nessa qualidade, desfrutaria de influências que um funcionário de carreira raramente possui. Isso clarifica, em nosso entender, a deduzível aquiescência do Governo, sem objecções, ao pedido de demissão. Mesmo quando este era apresentado em termos vagos, sem razões substanciais, embora de fino recorte literário.

---

<sup>12</sup> COSTA, Sérgio Corrêa da. *op. cit.* pág. 192 e 193.

Não topamos entre a documentação com resposta de Lisboa à retirada pretendida. Vários meses irá ainda permanecer na chefia de Legação. Tempo, aliás, que não desaproveita, dedicando-se sobremaneira ao sensível problema da emigração clandestina.

De toda a correspondência avulta uma Nota, de 17 de Agosto (1895), dirigida ao Ministro das Relações Exteriores. Trata-se de uma exposição feita à base das denúncias de muitos Consulados portugueses, nomeadamente o do Rio.

O estilo utilizado, algo gongórico, não retira força ao libelo que contém. Com ironia e até sarcasmo faz desfilar inúmeros exemplos, ilustrando a malquerença nativista contra os portugueses: a distorção da História, as falácias de compêndios escolares ou os logros dos relatórios oficiais, tudo esgrime na denúncia das injustiças.

Não deixa, outrossim, de apontar criticamente o grande paradoxo entre duas realidades: enquanto uma certa opinião pública adversa «reclama o êxodo total dos lusos para a Lusitânia, os poderes públicos... subvencionam companhias importadoras de emigrantes portugueses»<sup>13</sup>. Nesta última premissa, eis onde o Ministro de Portugal faz incidir a sua mais afincada interpelação. Urgia proceder a um aturado estudo, susceptível de apurar ilícitos e responsáveis: localizar as empresas; analisar os contratos; identificar os culpados; fiscalizar os portos de entrada ou de saída etc..

Mas não fica pela simples inumeração dos males; apresenta propostas e sugestões que contribuam para minimizar as agruras impostas aos emigrantes.

Estas, aliás, estão eloquentemente descritas na última parte da Nota: a “fraudulenta” emigração de menores e de mulheres, da qual resulta a vadiagem dos primeiros e a prostituição das segundas.

Ao fecho da comunicação, que ora se dá à estampa em anexo, justifica-se o signatário pela sua extensão: «a largueza ou resumo das exposições não se mede pelo número de páginas, avalia-se pela natureza do assunto».

Fica fora de dúvida que ao Ministro das Relações Exteriores calou fundo a diatribe, em forma de apelação. No próprio dia 17 de Agosto, Carlos de Carvalho respondia, também por Nota. Mais parcimonioso, afirma-se emocionado com a leitura da exposição. Prudentemente, abstém-se de apreciar os conceitos

---

<sup>13</sup> Vide Apêndice Documental.

transmitidos: para isso não estava autorizado pelo Presidente de República. Deste modo, apenas fazia “juz” às denúncias dos abusos que se cometiam nos serviços de imigração. Ficando a promessa de, rapidamente, serem tomadas as medidas pertinentes<sup>14</sup>.

Terão sido tomadas, mas não com a celeridade que o caso imporia. Muitos anos se passaram sem satisfação adequada a todo um rol de dramas humanos. Em pleno século XX persistiam ainda muitos exemplos patéticos...

Naturalmente que Tomás Ribeiro não testemunhará qualquer melhoria no tratamento dos portugueses. E o mesmo se diga em relação à onda de nativismo, que nem sequer abrandou. Aliás, pouco tempo lhe restará até à partida. Embarcando no paquete Brasil, deixa definitivamente o Rio a 10 de Janeiro de 1896. A substitui-lo ficará o 2.º Secretário da Legação, António Duarte de Oliveira Soares. Mas por poucos dias. Já com o estatuto de Encarregado Negócios toma posse da Legação João de Sá Camelo Lampreia.

Dada a importância do Posto diplomático, compreende-se a urgência de se substituir o titular. Embora, lamentavelmente, não por um Chefe de Missão. Nesta categoria e na qualidade de Ministro Plenipotenciário, houve que aguardar mais uns meses. Só por finais desse ano de 1896 assumiria aquelas funções outro sonante nome da ribalta política portuguesa: António Enes.

Se fortes expectativas foram novamente criadas em torno de uma personagem de grande nomeada, em breve se desvaneceram.

Tomando posse a 30 de Novembro, nem um ano permanece no Brasil. Por telegrama que envia ao MNE, em 6 de Fevereiro de 1897, pede demissão. Ao que indica, motivado pela mudança do titular da respectiva pasta<sup>15</sup>. Causa diferente do antecessor, produz efeitos em tudo idênticos: acefalia da Legação a nível de titular, por mais longos meses.

O contexto delicado e complexo, no qual se inscreviam as relações luso-brasileiras, imporia uma estável chefia da Representação Diplomática. Sem embargo, nada disso acontecia. Razões pessoais ou políticas tendiam a prevalecer sobre o interesse nacional. **NE**

<sup>14</sup> A.H.D. Nota de 17 de Agosto de 1895 assinada pelo Ministro das Relações Exteriores Carlos de Carvalho. Caixa 225. Correspondência da Legação de Portugal no Rio de Janeiro.

<sup>15</sup> No dia seguinte tomaria posse o novo Governo de Luciano de Castro, em substituição do de Hinze Ribeiro. in – PEREIRA, António Manuel. *Governantes de Portugal desde 1820 até ao Dr. Salazar*, s.d. Porto, págs. 42 e 43.

## Apêndice Documental

## “Legação de Portugal no Brasil. N.º 18

Rio de Janeiro, 17 de Agosto de 1895

Ilmo. e Exmo. Senhor.

– Venho oferecer à consideração muito ilustrada e muito patriótica de V. Exa., uma exposição, quanto possível, clara e sucinta sobre questões que interessa profundamente os (sic) nossos dois países.

V. Exa. sabe que o meu mais grato serviço aqui seria o de avindor<sup>1</sup> (sic) que procurasse desviar (sic) de sobre os meus compatriotas as consequências de preconceitos já históricos, por diuturnos<sup>2</sup>, agravados ainda pelos recentes acontecimentos políticos por que passou a República.

Sabia eu já que a frase atribuída a Monroe – “A América para os Americanos” – não era original do norte, como se pretende. Antes de Monroe a fórmula nativista era proclamada nas províncias espanholas do Prata e da América central, e no Brasil, onde nem a permanência da Corte portuguesa nem a criação ou decretamentos (sic) da categoria de reino, produziram mais do que uma trégua, assim como a sua independência, e a criação de império não estabeleceram mais que prolegômenos d’uma definitiva constituição brasileira. Desconfiança? brio de radicalismo? Nem como excesso de cautela nem como erro de doutrina se pode arguir qualquer destes motivos. Em meu conceito sincero a independência do Brasil era justa e a sua emancipação devia ser completa. Quando D. Pedro I do Brasil, IV de Portugal, inscreveu na sua bandeira: – “Independência ou morte” – sentiu que se o aplaudiam as multidões ao desfraldá-la, o vento borrascoso da desconfiança lha queria arrancar das mãos. Às aclamações das turbas respondia a imprensa nativista ciumenta e suspicaz: – “Vá Dionísio para Corinto, vão os lusos para a Lusitânia, e o Brasil será feliz.” – E como se não fosse bastante molesta a indicação d’aquela exílio sob tão deprimente personificação histórica, apontava-lhe a sorte de Iturbide, do México, e a de Luís XVI em França. De que lhe valia contra o retraimento daquele partido, cujas boas graças requestava, ter escrito a seu pai nas cartas que as cortes publicaram: – “Nós os brasileiros”, – ou: – “Os europeus malvados” –? De nada. E contudo, note V. Exa. que sempre em Portugal se esteve convencido de que as revoluções do Brasil, – todas –,

---

<sup>1</sup> Medianeiro.

<sup>2</sup> Prolongados.



desde fins do século XVII, até à que no século XIX lhe deu a independência, foram feitas por portugueses. Mesmo vivíamos na persuasão de que os brasileiros eram, – por consaguinidade, portugueses visto que os antigos povoadores deste formoso continente eram tribos absolutamente selvagens até à gula de repastos humanos. Mais um erro de tradição que teremos de emendar na história? De muitos escritos e discursos aqui publicados e proferidos parece vir esse conselho.

Desde o livro de Fr. Vicente do Salvador até aos escritos, aliás, elegantes e castiços do Sr. Rodrigo Octávio, um contemporâneo ilustre e honra do Brasil é fama que: – “os povoadores, ou antes: devastadores do Brasil (os portugueses já de 1627) tudo pretendem levar para Portugal”. – Acrescentava o beatífico historiador primitivo, com aplauso dos hodiernos, e sem reparo que exceptue ou atenuo ao menos, esses maus hábitos no presente, (d’onde é lícito concluir que a descendência portuguesa não pode dar brasileiros) que essa cobiça de tudo levar daqui: – “não a tem só os que de lá vieram, mas ainda os que cá nasceram; que uns e outros usam da terra, não como senhores mas como usufrutuários... para a deixarem destruída.” No começo do século XVIII, porém, foi que: – “o trabalho subterrâneo dos jesuítas que armaram o brasileiro contra o português, foram formando nas camadas sociais um certo espírito de nativismo.... Foi então que explodiu a primeira revolução”. V. Exa vê que cito e transcrevo trechos d’um dos mais distintos brasileiros da actualidade; d’uma obra aprovada pelo CONSELHO SUPERIOR DA INSTRUÇÃO no Brasil, o que equivale à sanção dos poderes superiores da República. Não é para fazer censura nem reparos, sequer; é para mais logo justificar as minhas opiniões; é para seguidamente fundamentar as minhas proposições. Podia objectar que sendo português n’aquela tempo o país onde explodiu a revolta, considerada benemérita os seus autores e actores foram todos portugueses; e ainda: – que os nomes de Veiga Cabral – Silva Guimarães, – Musgueira da Rosa, – Fr. Vicente Botelho, – Fr. Francisco de Mont’Alverne, como no século XIX o de D. Pedro de Alcântara, soam exactamente como se fossem portugueses, e, alguns, ainda hoje são tidos lá em muita estimação. Podia até fazer reparos ao patriotismo d’eles; podia, mas não é preciso que não estou fazendo um trabalho de crítica histórica, estou ponderando a V. Exa. factos que dictam esta nota, na qual abordo uma questão gravíssima, para o Brasil como para Portugal. Estou procurando qual tenha sido e seja o conceito dos brasileiros a respeito da colónia portuguesa, que veio empregar aqui o capital do seu trabalho; e vejo, com muito sentimento, embora sem surpresa, como o ódio d’irmão é inexorável. As acusações que se fazem à antiga Metrópole por que ela recebia tributos do Brasil não os compreendo bem; por que reprimiu sublevações, às vezes com execuções cruentas podia ser contado como

escassos, como erro de administração ou de política; ainda mesmo como faltas de humanidade; porém como crimes, não; que não haveria para tanto disposições de direito, e faltariam provas constituídas que se prestassem a fundibulários. Mas como poderia eu estranhar que historiadores brasileiros motejem d'um rei que – “dava um formidável impulso à emancipação do Brasil, reino – que abandonaria o governo parasita que tudo estava fazendo por ele e contra si, na ingénua persuasão de consolidar-se aqui”, – se escritores portugueses (e de boa nota!) nos acoimavam de – “hóspedes importunos e pragas de gafanhotos do Brasil” – já anteriormente à sua independência? Esta classe de portugueses vem de longe e já Camões os conhecia. Contra estes, como *specimens* (*sic*) perniciosos da raça portuguesa, é que se podia desencadear a crítica brasileira, em vez de os lisonjear citando-os como autoridades. Contudo é bom não desconhecer que Francisco Adolfo Vernagen, brasileiro, se batia pelas liberdades portuguesas e que Barroso se expunha heroicamente pela glória do Brasil, tão irmãos se creram sempre os dois países. Ao menos alguns dos seus filhos. É verdade que o Brasil dificultou *ipso facto* a Vernagen por 10 longos anos a reconquista dos seus direitos civis e políticos. Tal foi sempre a desconfiança que de nós conservou o império, como hoje ainda mostra conservar a República brasileira. Para justificar melhor a minha referência ao império podia lembrar a volta do Paraguai do bravo Almirante Joaquim José Ignácio; podia também reportar-me ao momento em que foi noticiada no Rio a morte de D. Pedro V. Deixemos porém que se esvaeçam no horizonte da história nas ténues sombras d'alguma augusta fraqueza. Dia virá em que no dizer nobre e levantado do ilustre escritor brasileiro cujo livro leio com merecido interesse: – “universalizando-se o código das obrigações recíprocas, garantindo-se a todos os cidadãos de todas as pátrias o gozo das igualdades dos direitos e das liberdades individuais, desaparecerá a noção de rivalidades... de modo que cada qual, sentindo-se cidadão da sua pátria, amando as suas instituições e a sua terra... ame a terra dos outros, que também concorreram para a sua felicidade”.

Quando porém virá para nós esse dia? Pois que se me afigura longe, venho propor a V. Exa., que para bem d'ambos os nossos países olhamos pelo presente. O NATIVISMO, que é o patriotismo, é sentimento que respeito uma vez que também o professo. Por este sentimento quanta vez me tenho queixado de governos e de povos estrangeiros quando os vejo ou julgo ver, ingerirem-se na política ou na administração do meu país?! Posso pois sentir, mas não arguir, a desconfiança do povo brasileiro para com a gente portuguesa que exerce aqui o seu trabalho e que evidentemente o molesta, a ponto de o fazer injusto e algumas vezes agressivo.

Para melhor provar a exacção do meu conceito, para mostrar a V. Exa. quão fundamente e com quanta razão se arraigou a minha convicção, vou referir-me a um documento oficial, revestido, por isso, de toda a autenticidade. É no Ministério da Fazenda dos Estados Unidos do Brasil que o encontro; é o relatório do respectivo Ministro em 1894. Leio nele a páginas 74, referindo-se ao Distrito Federal o seguinte: – “Esses estabelecimentos os (comerciais industriais) são: – De portugueses 8211; de brasileiros 3941; de franceses 797; de italianos 737; de ingleses 246; de diversas nacionalidades 246. Total 14088”. E continua: “A presente estatística demonstra que o comércio tem-se concentrado no elemento português, que é o preponderante entre os contribuintes do imposto de indústrias e profissões, e apresenta, por si só, a considerável diferença de 39,71 % a mais em relação ao elemento brasileiro e o de todas as outras nacionalidades englobadamente. A meu ver este fenómeno é indicador d’um avassalamento que, datando dos tempos coloniais, ameaça de nulificação (sic) o comércio nacional. Entretanto este já atingiu a maioria para se emancipar desse *soi disant* pátrio poder, que o tem atrofiado. A conquista de tão legítimo direito que já é acentuada aspiração nacional, só depende de medidas pendentes e acertadas do Congresso.”

Veja V. Exa. Senhor Ministro, o mal que se diz estarmos fazendo aqui. Depois de buscar em códices brasileiros e em documentos autênticos o transcrito do sentir deste povo e dos poderes públicos a respeito dos meus compatrióticos, devo acrescentar que em várias escolas públicas se ensina aos alunos, filhos de pai português, embora de mãe brasileira, se não – a odiar, – a desprezar, a alcunhar, a vilipendiar os pais, pela relic (sic) da sua origem; e esta semente de menosprezo, viça e frutifica no próprio lar. Mesmo em alguns – raros – jornais aparece de quando em quando, em proclamações candentes ao incitamento a vésperas (sic) sicilianas contra a colónia portuguesa, visto que a febre amarela tantas vezes por eles invocada como protectora do Brasil, – a não extingue. E não dê V. Exa. pouco apreço a esta propaganda; o vento semeia as ervas ruins e se o jardineiro e o pomareiro (sic) as não catam elas avassalam o jardim e os pomares. O pregão odiento, sabe V. Exa. que nem sempre tem deixado as ruas sem rasto de sangue. V. Exa. mesmo, que duas vezes já, em público, teve a honrada hombridade de fazer justiça à minha terra e à minha gente, passou pelo desgosto de ver reparos à sua nobre e justíssima franqueza.

E quanta vez não terá de abster-se de fazer o bem social para não desagradar ou ser molesto a uma parte da gente do Brasil? Quanta vez não obriga a política a contemporizações – “*ut omnes facerem salvos*” nas palavras dos livros santos.

O partido nativista – grande parte d’ele ao menos – viu sem prazer o reatamento recente das nossas relações diplomáticas, e sentiu que o Governo da República

assinasse a conciliação. Porquê, a não ser pelo desamor que vota à gente portuguesa? Aproz-me afirmar que em Portugal se não presta reciprocidades a este sentimento, antes se desejam ocasiões de manifestar a grande estima que se consagra ao Brasil. Dizem-no as alterações particulares e os documentos oficiais. Até nos tratados que lá fazemos com as potências estrangeiras reservamos – expressamente – o Brasil para ser entre todas a mais favorecida. O tratado último com a Espanha prova que sempre respeitámos o de 29 de Agosto de 1825, e as condições estatuídas no seu artigo 5.º. Podem falar por mim e abonar a minha afirmativa quantos brasileiros ilustres visitam Portugal; e já na presença de V. Exa. alguns o atestaram. Ora o que eu tenho observado em três meses de residência no Rio de Janeiro não se vê distintamente de Portugal. Alguma causa se avista mas obscura e confusamente. Diferente é o que se vislumbra de longe do que nos deslumbra de perto. E queira V. Exa. notar que tendo eu sido excepcionalmente bem tratado, e honrado com a estima do governo e com a dos mais ilustres e ilustrados brasileiros, sou naturalmente levado a ver mínimos ou atenuados os males que exponho; não podia porém deixar de os ver, e vendo-os, de pedir a V. Exa. ajuda a remediá-los. Há n'este assunto, Senhor Ministro, uma contradição flagrante entre os impulsos da opinião que tão receiosa (*sic*) umas vezes, e outras tão odienta se manifesta, e o procedimento dos poderes públicos. Ao passo que um ministro vê nos portugueses a ameaça de nulificação do comércio brasileiro e que um partido nativista reclama o êxodo total dos lusos para a Lusitânia, os poderes públicos, os mesmos que anunciam aquele perigo, subvencionam companhias importadoras de emigrantes portugueses. O que n'estas circunstâncias parece aconselhar a política brasileira é: ou por lei decretar a não entrada de emigrantes portugueses ou não consentir n'estes processos de agressões, em que se vão manifestando por vezes todos os caracteres de anti-semitismo que se está agravando dia-a-dia em comícios e crimes pelo norte da Europa. Ora o povo de Israel não tem soberania nem pátria onde se acolha; o povo português ainda tem, mercê de Deus; e terras onde receba os seus filhos banidos do estrangeiro, sem ser preciso deixá-los esmorecer no deserto. Se os poderes públicos do Brasil entenderem, que é conveniente obstar à emigração portuguesa para as suas terras, por todos os meios legais e legítimos, eu aceito desde já em nome do governo português, ou lei da República ou bases de tratado n'este sentido. Se mesmo quizerem a repatriação dos aqui estabelecidos tratamos dela que porei todo o meu empenho na sua realização. E para não prevalecer o agouro de Fr. Vicente do Salvador, para que nem tudo se leve para Portugal começemos pelos pobres. E o Brasil ficará em breve livre d'esta obsessão que o mortifica e preocupa há perto de três séculos, segundo o testemunho de Fr. Vicente, sancionados os seus preconceitos contra nós

pelos trabalhos subterrâneos dos jesuítas que armavam o brasileiro contra o português (já então!) conforme as citações do Sr. Rodrigo Octávio, que é contemporâneo de V. Exa. que é moço e um dos mais distintos filhos do Brasil. Grande poder dos jesuítas que há séculos e hoje ainda arma o brasileiro contra o português! É certo que o Governo de Portugal pode tomar deliberações e empregar meios que ao menos dificultem a emigração a qual tanto dano já nos está fazendo, mas deseja ainda n'este assunto, podendo, ir d'acordo com o Governo brasileiro, ao qual sempre e em tudo deseja ser agradável. Quero crer, tenho quase a certeza de que o ilustrado governo da República entende como eu que os trabalhos subterrâneos dos jesuítas criaram só preconceitos que sobre serem contrários à natureza, são opostos ao bom-senso, e aos mais triviais preceitos da economia política, mas cumpre não esquecer que duram há séculos; e que recrudesceram na última coisa política do Brasil. É essencial que se acabe esta causa fatal de perturbação. Parece-me isto sendo português, e parecer-me-ia ainda mais se fosse brasileiro. Para Portugal, não creio que seja de grandes perdas a realização desta medida mesmo radical, mas que o fosse; ele honrou sempre a pobreza honesta e digna e não está acostumado a ouvir injúrias e desprezos arremessados em terra estranha aos seus filhos. Prefere mesmo para eles, os desconfortos aos desconcertos. Propondo à ilustrada consideração de V. Exa. o estudo desta questão, cumpre-me solicitar com a possível urgência, se n'isso não houver inconveniente, os seguintes esclarecimentos sobre alguns dos quais já vocalmente tive a honra de falar a V. Exa. – 1.º – quais são as Companhias com que o Governo da República tem contratos para obtenção de emigrantes; 2.º – qual o teor desses contratos quer gerais, quer com relação a Portugal; 3.º – quais os seus comissários ou os delegados d'aquelas companhias em terras portuguesas; as condições dos seus contratos ou extensão dos seus poderes; 4.º – qual é a fiscalização nos portos do Brasil para verificação do preenchimento das condições legais dos emigrantes; 5.º – quais navios são os exclusivamente ou quase exclusivamente empregados na condução de emigrantes e de que portos vêm ou de Portugal ou de Espanha; 6.º – como pode haver fiscalização efectiva nos portos do desembarque de modo a evitar-se que a emigração que se está fazendo clandestina e por portos estrangeiros possa ter aqui o correctivo legal. Quando V. Exa. a não entenda conveniente uma lei ou tratado proibitivo da emigração portuguesa para o Brasil convém para regularizá-la estipular, entre outros preceitos que aparecerão no decorrer do estudo essencial, – I – as condições em que se pode contratar o emigrante; mencionando-se no respectivo contrato: a) o mister para que vêm; b) a casa ou a fazenda que o recebe; c) as condições da prestação do trabalho e da remuneração respectiva, d) as garantias para o caso de doenças; e) quando e como

se possa operar a recisão (sic) dos Contratos; f) as garantias de repatriação. II – as obrigações a que fica sujeita por conta do emigrante a empresa engajadora, cuja organização deve estipular-se quando se trate de famílias ou menores, e as garantias ou depósitos a que deve ser obrigada para assegurar perdas e danos, e multas por não cumprimento de estipulações, como as contratadas ou como a autoridade, por falta de formalidades ou por contravenção de preceitos legais ou legislativos.

Antes de terminar, e ainda para abonação da urgência (possível) dos meus pedidos vou referir a V. Exa. o que em data de 14 do corrente me participava o Cônsul-Geral de Portugal nesta cidade. Para mais ser fiel na minha notícia transcreverei: – “Com muita frequência são-me enviadas pela polícia e pelos pretores, menores d’ambos os sexos encontrados no desamparo, alguns com cadastro bem desanimador: nem sempre é fácil descobrir quem queira recebê-los a seu serviço, não só pelos vícios de que estão eivados, como por serem analfabetos.... a emigração de menores é quase sempre fraudulenta, pois vêm em companhia de supostos parentes que, chegados ao Rio de Janeiro, os abandonam. Outro tanto sucede com mulheres. Como alguns Estados não admitem colonos solteiros, mas famílias, os agentes da emigração engajam mulheres e crianças que distribuem pelos emigrantes para assim aparentemente cumprirem seus contratos, mas com a maior crueldade deixam no desamparo umas e outras, apenas desembarcadas em terras brasileiras. D’aí o aumento da prostituição portuguesa nesta capital e o acréscimo de vadios, portugueses também de menor idade”.

D’aqui pode ver V. Exa. quão deprava a questão portuguesa da qual podem queixar-se os brasileiros. E d’aqui vê V. Exa. como é urgente cuidar do assunto que proponho à sua consideração. Comecei dizendo que faria sucinta a minha exposição; saiu por este modo extensa e contudo considero que não faltei ao prometido. A largueza ou resumo das exposições não se mede pelo número de páginas, avalia-se pela natureza do assunto.

Aproveito a ocasião para ter a honra de reiterar a V. Exa. os protestos da minha alta consideração.

A Sua Excelência o Senhor Dr. Carlos Augusto de Carvalho, Ministro das Relações Exteriores

Ass) Tomás António Ribeiro Ferreira”.

AHD, Caixa 225 – Correspondência da Legação de Portugal no Rio de Janeiro.

## A Arte da Negociação

PROCURAREI ALUDIR À arte da negociação<sup>1</sup> baseando-me essencialmente na experiência profissional que foi a minha em 40 anos de serviço no Ministério dos Negócios Estrangeiros, em mais de 20 dos quais, como Chefe de Missão. Tive o privilégio de acompanhar de perto, ou de participar, em numerosas negociações tanto a nível bilateral como multilateral. Não pretendo portanto abordar este tema em termos académicos, com referências eruditas a obras, e tantas há, onde ele é abundantemente tratado. Antes me pareceu preferível tentar apresentar uma visão que é função dessa experiência, que pude ir consolidando ao longo dos anos e que continuo a considerar ter toda a actualidade. Uma perspectiva portuguesa que vivi e que, naturalmente, melhor conheço.

A negociação não é encarada de igual maneira por todos os que nela intervêm. Partindo de convenções partilhadas pela maioria dos Estados, ela molda-se depois aos interesses de quem a ela recorre ou dela se serve. Por isso a negociação poderá ser interpretada de maneiras diferentes como serão diferentes os pontos de vista de quem a utiliza. Presume-se, no entanto, que a sua utilização traga vantagens a quem dela se serve. Em princípio a uma cedência deverá corresponder um ganho, como a um ganho deverá corresponder uma cedência. Mas nem sempre esse tipo de compromissos acontece, como no tabuleiro em que os jogadores usam o mesmo tipo de peças com finalidades claramente distintas.

A negociação internacional compete à diplomacia, como instrumento que é da política externa dos Estados. Ela é a essência da diplomacia. Não há diplomacia sem negociação. E na melhor arte da negociação estará a mais eficiente diplomacia.

A negociação abrange hoje um domínio amplo, quase ilimitado, que cobre as opções políticas que dizem respeito, na relação entre os Estados, à preservação da

---

\* Embaixador.

<sup>1</sup> Texto redigido com base em notas de uma palestra proferida no Curso de Política Externa Nacional, organizado pelo Instituto Diplomático, em Janeiro de 2006. O autor inspirou-se na sua experiência profissional e em dois artigos seus publicados, respectivamente em “O que é a Negociação” com o título “Diplomacia e Negociação”, editora Difusão Cultural, 1996 e “Actualidade da Diplomacia” em “Informações e Segurança”, editora Prefácio, 2004.

paz e não impliquem a acção violenta, o recurso à agressão ou ao conflito armado. A arte da negociação opõe-se assim à arte da guerra embora, no plano teórico, seja possível proceder à sua comparação, nos movimentos defensivos ou nos movimentos ofensivos que caracterizam ambas, como nas suas cautelas ou audácias, ou ainda numa idêntica concepção de comando e orientação, de obtenção e partilha da informação, de unidade e disciplina.

A negociação diplomática pode ser bilateral, de Estado a Estado, ou multilateral, envolvendo numerosos Estados em função de objectivos que serão comuns ou se pretendem partilhados. A negociação bilateral permanece como elemento insubstituível das relações internacionais e como não é previsível, mesmo a longo prazo, o desaparecimento dos Estados, também não é previsível que a negociação bilateral venha a perder o lugar que lhe pertence. No caso da negociação multilateral, cada vez mais comum nos nossos dias, os dois planos serão complementares. Isto é, a preparação e a execução de uma negociação multilateral tem de ser regularmente acompanhada no plano bilateral, com a competente intervenção da capital, na recolha e no tratamento de informações e em necessárias diligências que possam influenciar a tomada de posições e de decisões da parte contrária. A crescente complexidade dos assuntos internacionais torna indispensável, tanto em termos bilaterais como multilaterais, que o negociador possua o mais completo conjunto de dados relativos à negociação de que é responsável. A utilidade e a eficiência desses dados medindo-se, como dizia Churchill, pela sua qualidade e não pela sua quantidade. Essa necessária selecção também deve ser tarefa conjunta dos responsáveis, tanto da representação externa, como da capital.

O processo negocial obedece a um método que é função de critérios razoavelmente definidos. Existe um tácito entendimento prévio quanto à linguagem a utilizar. Uma linguagem que não tem, sobretudo na fase inicial, necessariamente rigor jurídico, não só porque nesse caso poderia essa linguagem ser redutora, mas sobretudo porque é diplomática e portanto política, sem limitações em termos de argumentação e de livre recurso dialéctico a perspectivas históricas, sociais, culturais ou outras que o seu exercício faculta e são parte da sua expressão.

Pode assim aludir-se a uma escala política e diplomática de negociação que, em graduações diferentes, começaria por notas acordadas para comunicação conjunta; pela divulgação de declarações ou comunicados oficiais; por actas de conferências; por recomendações aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas; por Conclusões de Conselhos Europeus; por decisões votadas no Conselho de Segurança das Nações Unidas; por Notas trocadas entre Governos ou, e aqui naturalmente



revestidas de cuidadosa linguagem, por acordos, convênios, alianças ou tratados internacionais. Deve ser pois conhecido, pelas partes, o contexto convencional em que o processo negocial se situa. O seu respeito permite o prosseguimento da negociação, a alternativa sendo a interrupção ou o rompimento da negociação.

A diplomacia é pois o instrumento da negociação com que o Estado procura valorizar posições ou pontos de vista seus, engrandecer causas que lhe sejam próprias; que possam alargar o seu prestígio, criar zonas de influência e fortalecer o seu nome. Ou, noutro sentido, como acontece quando são muito desiguais em poder os intérpretes da negociação, que atenua ou limite a desvalorização das suas posições ou pontos de vista e evite o enfraquecimento do seu prestígio, da sua influência ou do seu nome.

A negociação diplomática procura o desenvolvimento pacífico das relações entre os Estados; a protecção e a promoção dos seus interesses e dos seus nacionais; a prossecução de intercâmbios políticos, económicos, ou culturais; a defesa de posições estratégicas ou de segurança. E porque o mundo se estreitou, se intensificaram as relações entre os povos e se multiplicaram os actores na vida internacional, a diplomacia teve de se modernizar para assumir novas e mais variadas responsabilidades. Moldou-se às circunstâncias e aos tempos sem perder as características que a definem. Compete-lhe hoje a negociação do direito do mar e do espaço exterior, de questões relacionadas com os transportes ou a saúde, o ambiente ou a energia, a justiça ou a condição feminina, a proliferação de armamentos ou a prevenção de conflitos. Vê-se confrontada com a rapidez, quase instantânea, das comunicações e a intervenção crescente e poderosa, de meios de informação e de Organizações Não-Governamentais de toda a sorte. Tem também de agir consciente da interdependência económica dos Estados, dos desafios da globalização e da actividade de numerosas multinacionais com peso político próprio nos negócios do mundo. Tem de saber lidar com a criminalidade e o narcotráfico. E com a violência cega do terrorismo transnacional e das suas múltiplas ameaças. Mas, e valerá a pena sublinhá-lo, permanece sendo a única com legitimidade para falar e agir em nome do Estado e das suas instituições representativas, governo e parlamento, submetidas estas também às exigências dos novos tempos.

Este tipo, simultaneamente mais vasto e tecnicamente mais específico de negociações, obriga ao recurso a peritos de múltiplas procedências, cujos conhecimentos e experiências passaram, em tantos domínios, a ser essenciais ao exercício da diplomacia. E compete pois aos diplomatas saber actualizar a sua cultura sem perder a linguagem profissionalizada que é a sua e para a qual terão de traduzir as

informações fornecidas por aqueles peritos. Na sua reserva e contenção, no cumprimento dos seus códigos e ritos, ela será compreendida pelos seus pares noutras latitudes e noutros horizontes.

A negociação, tanto bilateral como multilateral, deve ser precedida de um pensamento estratégico que melhor possa avaliar os passos que a acção diplomática deverá dar em função do que se pretende obter. Trata-se portanto da análise, de preferência exaustiva, do que está em causa e dos argumentos de que se poderá dispor, tentando distinguir o fundamental do acessório; admitir a existência de pontos mais vulneráveis das posições que se vão assumir e preparar para essas circunstâncias as respostas possíveis. Convirá procurar ter uma correcta percepção das realidades, das possíveis alianças que elas podem fazer surgir e das ambições e dos homens envolvidos na negociação. E imaginar a argumentação da parte contrária.

O profundo conhecimento do tema da negociação, das suas implicações e consequências a diversos níveis, contribuirá para evitar que a parte contrária possa provocar situações de surpresa. A surpresa, quando habilmente utilizada no contexto de uma negociação, é uma arma poderosa.

Um conjunto de exigentes qualidades convirá possuir para melhor tentar obter êxito numa negociação internacional e que, numa visão ideal, enumeraria: sentido do interesse nacional; alguma inteligência e senso comum; capacidade dialéctica; coragem, determinação, honestidade intelectual, integridade profissional, comunicabilidade. E, não subestimando nunca a parte contrária, ter vontade de procurar fórmulas de compromisso e de conciliação. Ter conhecimento do passado e uma certa percepção do futuro; e imaginação e iniciativa, com ousadias que surpreendam ou perturbem. Dizer a verdade embora não necessariamente sempre a verdade toda. Ser credível portanto, sendo firme, sem ser inflexível, sendo paciente sem ser teimoso, sendo franco sem ser ingénuo, sendo digno sem vaidades, sendo prudente sem revelar receios.

Quando falo em correcta percepção das realidades, refiro-me, como salientei no princípio, ao caso português, e portanto ao que deve ser a consciência da dimensão geográfica, demográfica, económica e militar do país por um lado e, por outro, da sua dimensão histórica e cultural. É a partir dessas realidades que, em meu entender, se deve pensar com lucidez numa estratégia negocial, que naturalmente deve ser ambiciosa e hábil, capaz de seduzir, influenciar, convencer. A história ensina a que ponto os mais poderosos, tantas vezes arrogantes, podem impor as suas ideias. Mas também a que ponto outros, menos poderosos souberam recorrer à negociação e à diplomacia para compensar e superar condicionalismos por vezes muito difíceis.

O diplomata terá assim presente as metas que lhe cumpre atingir. Saberá revelar no início dos trabalhos abertura de espírito, procurando criar um clima de confiança, de serenidade e de franqueza, evitando a críspação ou reacções precipitadas. Saberá conhecer a fronteira a partir da qual não poderá mais recuar nem fazer concessões. E para ir ganhando a confiança dos interlocutores haverá que observar-lhes qualidades e defeitos, ambições, vaidades ou fraquezas para ter deles o mais exacto perfil e melhor lhes avaliar a personalidade.

No início da negociação poderão ser colocados objectivos que se admitirá, num contexto reservado e nacional, serem dificilmente alcançáveis, mas que podem servir de moeda de troca em aparentes cedências que procurem dar ao interlocutor a impressão de que obteve vantagens. No decurso da negociação todas as palavras serão pesadas, como o serão as da parte contrária. Essa ponderação hoje é mais fácil de fazer na medida em que as negociações são ou podem ser gravadas. A redacção de textos deverá obedecer a critérios rigorosos mesmo quando se tratar de projectos. Uma mesma ideia que interesse defender, poderá surgir, redigida de forma diferente, mais do que uma vez, para reforçar um argumento ou poder permanecer num texto se uma sua outra versão terá sido eliminada.

É conveniente evitar expressões do tipo “isto é inegociável” ou “isto não é aceitável” a não ser que se tenha chegado ao limite das concessões e a situações de extrema gravidade porque de afirmações como essas não se deve recuar, o que a acontecer, acarreta perda de credibilidade e enfraquecimento da posição negocial. Sempre que necessário serão utilizadas maneiras de ganhar tempo para reflectir, ponderar a situação, ouvir aliados e amigos, imaginar outras formas de acção. Porque uma negociação bilateral pode permitir, embora não seja frequente, a intervenção de terceiros, o que no domínio multilateral é prática corrente porque o debate aí é aberto a essa participação. Até finalmente chegar ao momento em que o diplomata se dará por satisfeito, depois de ter analisado, com desejável equilíbrio e sentido comum, o balanço da negociação e verificado não ser possível ir mais longe em compromissos aceitáveis para o seu interlocutor.

Estes são os termos gerais em que pode decorrer uma negociação bilateral entre dois Estados. Em princípio nem a negociação nem os seus termos deveriam ser tornados públicos, o que poderia comprometer a própria negociação. Mas sabemos como as opiniões públicas e os meios de comunicação, de tão relevante dimensão política nas sociedades democráticas dos nossos dias, são levadas a exigir serem regularmente informadas da forma como pode estar a decorrer uma negociação. Não

podendo evitar essa curiosidade, hoje tornada legítima, a melhor solução será acordar, no decurso da própria negociação, o que se dirá aos órgãos de comunicação social e essa questão também passar a fazer parte da ordem do dia.

Lembro-me de ter participado em reuniões onde se ocupava parte do tempo não só a procurar acordar os termos em que se falaria aos *media* à saída da negociação, mas também a acordar o espírito e o tom com que se falaria. Por vezes parecia que essas prudências adiavam o debate sobre o conteúdo mesmo da negociação. Mas este dado, que não tem nada de episódico ou de anedótico e cria por vezes uma curiosa cumplicidade entre os negociadores, revela bem, por outro lado, o peso que têm os órgãos de comunicação social e a atenção que lhes dão os responsáveis políticos em geral, conscientes de que a sua imagem depende em larga medida do tratamento que esses órgãos lhes dão.

Uma vez encerrada a negociação, não deverá o negociador dar a impressão, se for esse o caso, de que ficou aquém do que esperava ou ambicionava. Mas também terá a humildade inteligente de não transmitir em excesso um espírito de vitória que humilhe a parte contrária. Sem ostentações na vitória, sendo discreto no êxito.

Os acordos deverão ser cumpridos de boa-fé. Com atenção se acompanhará o seu cumprimento pela parte contrária. E sempre se poderá avaliar das vantagens e dos inconvenientes de tentar reabrir a negociação e regressar ao princípio. As relações internacionais, como as relações entre os homens, renovam-se, alteram-se, actualizam-se. A diplomacia, por seu lado, permanece disponível para acompanhar, com a sua capacidade negocial, esse processo ininterrupto que se confunde com a própria história.

Não obstante as alterações que vêm sendo introduzidas na vida pública internacional, os conceitos que procurei apontar permanecem a meu ver verdadeiros, mesmo quando as circunstâncias impõem inevitáveis adaptações de forma.

Será o caso da actividade diplomática e da negociação no domínio das organizações, instituições ou conferências internacionais. A diplomacia multilateral é, em larga medida, pública. E sabe-se a que ponto a globalização, a modernização dos meios de transporte e de comunicações não só facilitaram de maneira revolucionária as oportunidades de contactos políticos entre os representantes dos Estados ou de organizações regionais ou mundiais, como sobretudo puderam passar a dar a conhecer ao mundo, por vezes em directo, os debates, os argumentos utilizados, a sua intensidade dramática, as réplicas que suscitam.

À tradicional reserva das chancelarias, já de si abalada nos termos a que acima fiz referência, tem assim tendência para substituir-se uma diplomacia exposta perante as opiniões públicas e os meios de informação. Essas realidades hoje também exigem a maior atenção dos responsáveis políticos que terão, cada vez mais, de se pronunciar em função da sua existência. O palco mais relevante, em termos de exposição, será o das Nações Unidas.

Canais de televisão nacionais e internacionais transmitem em directo reuniões do Conselho de Segurança ou intervenções da Assembleia Geral. E não se limitam a transmitir. Ao fazê-lo, formulam os seus comentários e interpretações e impõem à negociação, e a quem a conduz, esse dado novo. Em tempos chegou a dizer-se que a CNN era o décimo sexto membro do Conselho de Segurança pela qualidade das suas observações, os conhecimentos que revelava e as posições que defendia. A situação está hoje completamente ultrapassada, como sabemos, tantos os canais de televisão e os meios de informação que, no mundo, têm acesso directo à negociação multilateral e empenho em acompanhar, comentar e criticar a forma como são tratados assuntos que directamente lhes dizem respeito.

A negociação multilateral impõe pois a adaptação das qualidades do diplomata a novo contexto negocial. Dos gabinetes em que decorre, com as suas pausas, intervalos e tempos mortos o diálogo bilateral, passa-se para outro plano, logo de início surpreendente pela sua extrema visibilidade que permite ao observador menos atento avaliar, com brevidade, o espaço e o número de participantes e a sua agitação barulhenta e colorida. A iluminação, por potentes focos de luz, denuncia a presença, em constante atropelo, de inúmeras e pesadas câmaras de televisão, de fotógrafos e de jornalistas com os seus microfones, por entre os empurrões ou os abraços dos delegados, uns conhecendo-se outros ignorando-se.

Intui-se, com alguma rapidez, que se assiste ali também a um intenso exercício de relações públicas. Também esse exercício existe na negociação bilateral mas em dimensão nada comparável com a que adquire na negociação multilateral e a meu ver, em larga medida, a caracteriza.

Depois, quando os jornalistas recolhem o seu material e se retiram da sala da reunião ou a sua actividade profissional se torna aparentemente mais discreta, é preciso uma atenção especial para depressa reconhecer quem esta a falar, e donde, e em que língua. É toda uma encenação de que o negociador e a negociação são parte. Cumprirá confirmar a ordem do dia e verificar a lista dos oradores inscritos para saber a altura em que se intervém. Porque essa altura muitas vezes obedece a

critérios políticos: pode ser conveniente falar antes ou depois de determinado país ou orador, para contrariar ou apoiar uma opinião. A participação em debates multilaterais pressupõe, naturalmente, o conhecimento correcto e corrente de um par de línguas, uma delas hoje sendo o inglês, e das regras processuais em que esses debates decorrem e a que devem obedecer, para tirar partido dessas regras sempre que necessário. E o diplomata terá, na negociação multilateral, de ser convincente para várias dezenas de interlocutores potencialmente prontos para contestar ou opôr-se ao seu discurso.

As Nações Unidas são um instrumento das relações internacionais, mesmo se nem sempre utilizado. E não creio que sejam pertinentes comparações com a Sociedade das Nações. No final dos anos trinta, duas das mais poderosas nações da época, os Estados Unidos e a Alemanha, não pertenciam à Sociedade das Nações, que nessas condições não podia ter influência no que fossem as suas políticas externas. A Sociedade das Nações desapareceu por ter deixado de ter relevância na geopolítica global da altura. Pelo contrário, hoje todos os países do mundo, incluindo a única superpotência, pertencem às Nações Unidas. Cada novo Estado independente, e são 191, trata da sua adesão como um objectivo político prioritário, porque essa adesão é encarada como a confirmação da sua participação na comunidade das nações e como que uma atribuição de legitimidade para agir e negociar em termos de relações internacionais. Esse conjunto de novos países trouxe para as Nações Unidas uma grande variedade de pontos de vista que permitiu constatar, por um lado a crescente mundialização dos problemas, a sua variedade, a sua riqueza, as diversas perspectivas ou interesses que representam, mas também, por outro, permitiu constatar como podiam ser ou eram tantas vezes antagónicas essas perspectivas e interesses. Porque nessa justaposição de Estados, mais difícil se tornou conjugar a ambição de universalismo da Organização, a defesa dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, conceitos herdados da civilização ocidental, com o pluralismo das culturas e a maior diversidade das religiões.

Foram-se assim acentuando as diferenças, históricas ou demográficas, o desequilíbrio dos recursos naturais, das economias, dos níveis de desenvolvimento, do poder militar e até da capacidade de expressão e de argumentação. Estas realidades são um espelho de contradições que paralisa muitas iniciativas na Organização, dá a medida das suas limitações e explica muitos dos seus fracassos. É pois a incapacidade de entendimento entre os Estados membros que traduz a incapacidade de acção da Organização.

Mas é a única tribuna que, no contexto do direito internacional, permite debater as preocupações e os problemas do nosso tempo, políticos, económicos, sociais e culturais. Tribuna da comunidade internacional onde se preserva, na Assembleia Geral e no plano formal, e isso só por si é uma conquista, a igualdade dos Estados. Onde a voz de cada um pode ser ouvida. Um fórum de que o mundo precisa porque, apesar das suas imperfeições e carências, e muitas são e bem conhecidas, nenhum outro, com a universalidade deste, existe. E no seu contexto também se oferece à inteligência, à cultura e à preparação profissional do negociador, sobretudo de Estados de menor dimensão ou de menor influência internacional, o espaço e as condições para poder ir gerando gradualmente melhor compreensão para posições que defenda, por vezes para conseguir entendimentos e até certos acordos, interpretando habilmente a complexa variedade de interesses que a interdependências dos problemas, a sua integração internacional em tantos casos, e a sua projecção nas múltiplas agências das NU pode provocar.

Em 2003 o Conselho Europeu aprovou a Estratégia de Segurança Europeia. Nela sublinhou ser a Carta das Nações Unidas o quadro fundamental das relações internacionais, indicando ser o fortalecimento da Organização uma prioridade europeia.

A negociação multilateral, no caso português, permitiu-nos nas Nações Unidas ser por duas vezes eleitos para o Conselho de Segurança e uma vez para a Presidência da Assembleia Geral, em condições que nos prestigiaram e que, como os elogios às Forças Armadas Portuguesas que serviram ou servem em operações de paz, estão amplamente documentadas. E foi no cenário, cheio de simbolismo, das Nações Unidas que pudemos testemunhar, com o êxito da resistência à ocupação indonésia, a independência de Timor-Leste e também o triunfo de uma política em que Governos portugueses se empenharam durante anos e muitas vezes parecia condenada ao fracasso. Na mesma perspectiva podemos referir termos sido membros fundadores da NATO e termos sabido assegurar tanto a nível diplomático como militar a nossa participação nessa aliança com competência e dignidade, mesmo em momentos mais complexos, como durante o confronto em África ou em certos meses que se seguiram ao 25 de Abril.

Do mesmo modo podemos citar a nossa adesão à União Europeia em 1986 e a forma como temos cumprido as nossas responsabilidades nos diferentes planos em que ali se desdobra, em permanência, a negociação. Por duas vezes assumimos a presidência semestral, desempenhando essas funções com qualidade e sem alardes.

Tive o privilégio, na primeira presidência, de chefiar a *troika* que teve, nesse período, a responsabilidade do Médio Oriente, onde já havia estado por duas vezes na qualidade de presidente de uma Comissão do Conselho de Segurança, e na segunda de ficar encarregue da questão de Chipre. Pude também constatar, nesses casos concretos, como se podem negociar, complementar e articular posições comuns em função da cuidadosa ponderação das posições dos representantes dos Estados nacionais. Soubemos adaptar-nos com facilidade aos instrumentos negociais de extrema e imaginativa originalidade que são os da União Europeia. E igualmente soubemos salvaguardar interesses nacionais, já que a participação na União Europeia exige a sua lúcida e firme defesa, porque o mérito de políticas comuns não pode pôr em causa o que é especificamente do interesse de cada um e portanto intransferível.

Contribuímos para a criação da CPLP – essa fronteira cultural da língua – como lhe chama Adriano Moreira, que embora ainda numa fase de consolidação, deverá ocupar cada vez mais a atenção da nossa política externa pelas potencialidades de expressão, execução e intervenção que encerra. E participámos ainda das Conferências Ibero-Americanas, espaço de cooperação com o qual temos vastas afinidades, tendente ao reforço de parcerias estratégicas em matérias de interesse comum, que oferece mais uma tribuna à diplomacia portuguesa.

Estou convencido da grande justeza das decisões que foram tomadas no sentido de levar o nosso país a participar nestas várias organizações, instituições e conferências. Estivemos à altura do desafio em termos negociais e em cada uma, do meu ponto de vista, soubemos ir encontrando a correcta visibilidade política que contribuísse para a nossa segurança, para o nosso desenvolvimento económico e social e para a afirmação da nossa identidade histórica, cultural e política. Foi-nos assim possível, nesse contexto externo e em larga e feliz medida, juntar ao plano da negociação multilateral a actividade, igualmente persistente, da negociação bilateral.

Parafraseando Mazzarino, podemos dizer que na diplomacia – ele dizia na política – a constância consistiu, não em fazer sempre a mesma coisa, mas em querer sempre a mesma coisa. **NE**



## A Revisão da Estrutura de Comandos da NATO: uma Perspectiva Portuguesa

*Ao amigo e ao profissional*

*In memoriam do*

*Embaixador António Monteiro Portugal*

1. COM A QUEDA do muro de Berlim e com o fim de 40 anos de confrontação política que opôs a NATO ao Pacto de Varsóvia, período em que estas organizações funcionaram como verdadeiros porta estandartes dos respectivos blocos ideológicos, tornou-se imperativo redefinir o papel da Aliança Atlântica, que, ao ter perdido o seu adversário, corria o risco de perder a sua própria razão de ser. Ironicamente, ao vencedor parecia estar reservada o mesmo destino do vencido: o desaparecimento.

O papel assumido na estabilização dos Balcãs em geral e a intervenção no Kosovo em particular trouxeram à Aliança um novo sentido de missão. A NATO tinha-se reencontrado no Mundo pós Guerra-Fria. As guerras balcânicas demonstraram que a História afinal não tinha chegado ao fim e que a presença militar norte americana na Europa continuava a ser condição *sine qua non* para a manutenção da Paz no velho continente.

2. Em Setembro de 2000 os Balcãs eram o prato forte da agenda aliada. A Polónia, a República Checa e a Hungria davam os primeiros passos como membros de pleno direito na complexa maquinaria burocrática da Aliança e a Rússia, embora já não fosse o inimigo de eleição que outrora havia servido de *leitmotiv* à própria existência da Aliança (ou, se se quiser, na versão de Lord Ismay, mais lata mas nem por isso menos certa: *to keep the Americans in, the Germans down and the Russians out*) continuava a navegar ao largo e, por vezes, quase mesmo em rota de colisão.

Sensivelmente um ano depois do início das minhas funções em Bruxelas, mais concretamente ao princípio da tarde do dia 11 de Setembro de 2001, durante uma reunião sobre defesa anti-míssil (ironia q.b.), um funcionário da Missão americana entrou com um ar apressado na sala onde nos encontrávamos reunidos com uma pequena folha de papel que entregou à então Representante Permanente Adjunta dos EUA, Victoria Nuland<sup>1</sup>, onde informava que um avião tinha colidido com uma das *Twin*

---

\* Diplomata.

<sup>1</sup> Actual Representante Permanente junto da NATO.

Towers em Nova Iorque. Victoria comunicou-nos de imediato o ocorrido, notando desconhecer se se tinha tratado de um acidente ou de um acto premeditado e, enquanto tentávamos compreender o que realmente se tinha passado, um outro funcionário irrompeu pela sala, desta vez com a notícia do embate na segunda torre. A reunião terminou nesse momento. Uma nova NATO tinha começado.

3. O 11 de Setembro obrigou os Estados Unidos a lançarem uma profunda reavaliação do seu papel no Mundo, que resultou na substituição “oficial” da Rússia como o arqui-inimigo em “proveito” do terrorismo e dos estados párias. As ameaças assimétricas e a proliferação de armas de destruição maciça são os novos *nemesis* da América.

Daí à necessidade de rever aqueles que eram (são) os dois pilares militares da Aliança, ou seja, as suas estruturas de Forças e de Comandos, foi um pequeno passo, ainda para mais porque na sequência dos atentados de Nova Iorque e de Washington, os EUA estavam já a preparar importantes modificações dos seus dispositivos de Comando e Controlo, havendo portanto que fazer coincidir a estrutura NATO com a futura arquitectura de defesa americana.

É precisamente neste contexto que no primeiro semestre de 2002 começam a surgir os primeiros sinais de que seria necessário rever a Estrutura de Comandos (EC) da NATO.

4. Ao entrar em matéria de detalhe impõe-se uma nota prévia de esclarecimento sobre o processo negocial e a *lata* sobre o papel desempenhado pelo autor nas mesmas.

Para já, esclarece-se que o presente artigo não pretende constituir a versão oficial ou mesmo oficiosa da história das negociações, nem tão pouco aspira a oferecer um relato minucioso dos acontecimentos. Trata-se apenas da descrição daquilo que, como Conselheiro de Defesa na Delegação de Portugal e representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros no grupo *ad hoc* que levou a cabo a revisão da EC, o autor viveu na primeira pessoa e que julga – assumindo toda a dose de subjectividade inerente a este tipo de juízos – suficientemente interessante para ser aqui narrado. Trata-se pois da sua visão dos acontecimentos.

Convirá ter igualmente presente que nem sequer fomos os principais intervenientes neste processo. Longe disso. Consciente do risco de omissão em que incorremos, cremos ser de inteira justiça mencionar o Embaixador Fernando Andersen Guimarães, ao tempo Representante Permanente de Portugal junto da NATO, os Generais Fontes Ramos e Pinto Ramalho, então Representante Militar de

Portugal em Bruxelas (MilRep) e Director-Geral de Política de Defesa Nacional, respectivamente, como tendo sido, dentro da carreira pública, os principais intervenientes e grandes responsáveis pelo *happy end*.

A finalizar este intróito, cumpre igualmente ressaltar que parte considerável do acervo material e factual relativo à “negociação dos Comandos” encontra-se ainda sujeito ao segredo de Estado, pelo que as linhas que se seguem não estarão assim isentas da necessária dose de autocensura.

5. No seguimento de fortes pressões dos Estados Unidos, acompanhados pelo Reino Unido, os Ministros da Defesa da Aliança decidiram a 6 de Junho de 2002 lançar uma revisão global das estruturas de Comando e Controlo da Aliança, incluindo portanto o SOUTHLANT em Oeiras, na altura hierarquizado como comando regional de 2.º nível.

A estrutura de então tinha sido promulgada em 1999, ano de todos os acontecimento para a NATO, a começar pela celebração dos seus 50 anos de existência. Foi nesse ano, mais precisamente na Cimeira de Washington, que a Organização acolheu a Polónia, a República Checa e a Hungria como membros de pleno direito, aprovou um novo Conceito Estratégico, decidiu reforçar o Diálogo Mediterrâneo e lançou a *Defence Capability Initiative*. Esta iniciativa tinha por objectivo, confesso, estimular a Europa a investir mais na área da defesa tentando dessa forma estreitar o *gap* militar entre o velho e o novo continente (como se vê, o diferencial “capacitário” Europa/EUA é uma questão recorrente do relacionamento transatlântico).

Com a decisão de rever a EC, Portugal viu-se confrontado com uma situação que não pretendia e que tentou ao máximo evitar. Já durante as intermináveis sessões de redacção do Comunicado da Ministerial da Defesa de Junho, texto da maior importância na medida que consubstancia os acordos alcançados pelos ministros, nos tínhamos batido contra as pretensões dos Estados Unidos, e sobretudo do Reino Unido, de inserir linguagem no documento ligando a necessidade de agilizar a Aliança, o que pressuponha logo à partida, sabia-se de antemão, a extinção de entidades dela dependentes, à revisão da Estrutura de Comandos. Americanos e britânicos defendiam que as novas ameaças exigiam uma nova postura, mais ágil e flexível a nível de *Forças* e de *Comando*. Complementarmente, uma redução do número de comandos permitiria também realizarem-se importantes poupanças orçamentais.

Pelo nosso lado, retorquimos que o objectivo primeiro era rever a EC e não necessariamente decidir *à priori*, utilizando para o efeito o Comunicado Ministerial,

operar quaisquer reduções. Estas poderiam ou não revelar-se necessárias, era exactamente para aferir dessa possibilidade que se iria rever a EC. Considerámos na altura que a utilização da palavra “reduções”, ou termo semelhante no Comunicado (*streamline* era a palavra preferida dos ingleses), era em si mesmo um inaceitável exercício de *prejudgment* político sobre o resultado da própria revisão. No fundo, tratava-se de não pôr “o carro à frente dos bois”.

Reflectindo um pouco sobre a minha experiência pessoal, confesso que esta nossa firmeza negocial face aos Estados Unidos e ao Reino Unido, que no universo NATO constituem as potências dominantes, constituiu um importante tónico profissional na medida que, como Conselheiro de Defesa, competia-me negociar o Comunicado dos Ministros da Defesa. Esta nossa atitude não deixou também de surpreender os aliados pouco habituados a ver-nos fugir aos tradicionais esquemas de geração de consenso. Tratava-se, portanto, de uma estreia absoluta em termos de atitude, que não deixou de dar nas vistas e de marcar o terreno para as duras negociações que se seguiram.

6. Posta na mesa a “carta da determinação”, haveria então que saber jogá-la com a necessária flexibilidade negocial. Esta tarefa, como mais à frente veremos, não se revelou fácil.

Qual era então o dilema português? Porque razão não alinhámos nós com o consenso emergente ainda por cima quando a argumentação esgrimida por americanos e britânicos parecia fazer todo o sentido? Com efeito, as novas ameaças pós-11 de Setembro reclamavam novas respostas. O edifício de defesa e segurança erguido para conter a ameaça de Leste já não se revelava eficaz para lutar contra ameaças assimétricas. Havia que adaptar, havia que inovar. Quer o quiséssemos ou não, esse era um facto insofismável.

Para Portugal, a questão era relativamente simples, pelo menos em teoria. Reconhecíamos o imperativo de transformar a Aliança, mas temíamos que o Comando Regional de 2.º nível situado em Oeiras não sobrevivesse a uma revisão profunda da sua estrutura de comandos.

Na altura essa estrutura encontrava-se hierarquizada em 3 níveis: i) dois Comandos Estratégicos<sup>2</sup>, sediados em Norfolk (EUA) e Mons (Bélgica); ii) cinco

---

<sup>2</sup> *Allied Command Europe, ACE, e Allied Command Atlantic, ACLANT.*

Comandos Regionais localizados em Norfolk (EUA), Nortwood (Reino Unido), Brunssum (Países Baixos), Nápoles (Itália) e Oeiras; iii) 13 Comandos de 3.º nível distribuídos por vários países.

Evidentemente que ao confrontarmos este dispositivo de Comando e Controlo com os requisitos decorrentes da nova panóplia de riscos e ameaças, facilmente constatámos que, entre outros, o Comando de Oeiras (CO), tal como se encontrava gizado, carecia de actualização.

Aquelas que durante anos foram as suas duas principais missões (i) a monitorização do tráfego de submarinos soviéticos no Atlântico; (ii) e o apoio às forças norte-americanas em trânsito para a Europa para suster um eventual ataque soviético, perderam razão de ser por notória falta de comparência do adversário. O fim da Guerra-Fria tinha tornado Oeiras obsoleto.

A *lata*, note-se que durante muito tempo o investimento nacional (e não nos referimos somente a verbas) no SOUTHLANT esteve muito aquém do desejado, acabando por transmitir uma imagem de desinteresse pelo seu destino. Se a este cenário adicionarmos ainda os anticorpos gerados, junto de alguns aliados e do influente Secretariado Internacional, pela apatia que durante algum tempo caracterizou a nossa (in)acção na NATO, chega-se a uma receita altamente indigesta que nada de bom deixava antever em termos de manutenção do quartel aliado em território português.

A montante dos considerandos estratégicos sobre a (ir)relevância do CO, havia também a questão financeira que para países como a Holanda, a Dinamarca, o Reino Unido e os Estados Unidos, não eram de somenos importância. A miragem das poupanças geradas pelo encerramento de unidades constituiu, sem sombra de dúvida, um dos principais *drivers* desta revisão.

Para finalizar este quadro pintado a negro, importa ainda lembrar que na altura os Estados Unidos defendiam veementemente a eliminação do Comando Estratégico Aliado do Atlântico (ACLANT). Ora, o Comando de Oeiras estava precisamente na dependência do ACLANT!

Era esse o nosso “enquadramento” quando partimos para a negociação.

Descrito o cenário em que nos movíamos, regressemos ao Comunicado dos Ministros da Defesa de Junho de 2002. Embora tivéssemos conseguido impedir o aparecimento de referências explícitas à redução do número de comandos no texto, iríamos rapidamente constatar que agora as regras eram outras, mais duras e implacáveis.

Em concreto, o Comunicado estipulava que se iria proceder a uma “...comprehensive (review) embracing all elements of NATO’s command structure, including the Combined Joint Task Force Headquarters, and the headquarters of the NATO force structure, with the aim of defining the minimum military requirements. Therefore, today we directed the NATO Military Authorities to take forward this work with urgency and report back to us at our next meeting in September...” (Comunicado Final dos Ministros da Defesa da NATO, 6 de Junho de 2002).

Na prática, o que emanou do encontro dos responsáveis pela Defesa foi uma decisão para o Comité Militar definir os requisitos mínimos militares (*minimum military requirements – MMR’s*) da nova estrutura de comandos. Estava portanto definida a metodologia: numa primeira fase proceder-se-ia à definição do número mínimo de entidades de comando e, numa segunda etapa, analisar-se-ia a sua distribuição geográfica pelas nações aliadas.

Logo após a decisão ministerial de 6 de Junho de 2002, os EUA puseram a bola em movimento propondo, desde logo, criar um grupo de trabalho especial para levar a cabo a hercúlea tarefa de rever a EC em apenas 12 meses. A intenção era que este grupo actuasse fora da pesada e lenta estrutura NATO e no qual tivessem apenas assento os directores-gerais dos ministérios da Defesa.

Segundo os termos de referência propostos pelos Estados Unidos, o grupo reportaria directamente aos Ministros da Defesa (contornando os Embaixadores), reuniria sem um calendário fixo, teria apenas um representante por país (vincando o seu carácter operacional) e seria presidido por... um americano.

Por outras palavras, o Pentágono queria formar um grupo de trabalho à sua medida e por si presidido. Pois bem, conseguiu-o. Foi baptizado de *Senior Officials Group (SOG)*.

Com efeito, o SOG foi co-presidido pelo *Assistant Secretary of Defense for International Security Policy* do Pentágono, Dr. JD Crouch<sup>3</sup>, e, na lógica das soluções transatlânticas, também por um europeu, o Director-Geral de Política de Defesa do Ministério da Defesa holandês, Lou Casteleijn (refira-se que a Holanda pugnava abertamente pelo encerramento do CO). Para introduzir uma nota de “imparcialidade”, o *Assistant Secretary General for Defence Planning and Operation* da NATO, Dr. Edgar Buckley (por coincidência nacional de outra nação “pró-encerramento” de Oeiras, o Reino Unido), foi designado para secretariar o SOG.

---

<sup>3</sup> *Actual Deputy National Security Adviser – NSC.*

No início, as reacções aliadas ao SOG foram mistas, uns mais renitentes, outros mais disponíveis, mas quase todos receosos de entregar o seu destino nas mãos de um comité desta natureza, previsto para propositadamente funcionar fora do sistema, logo, despido das tradicionais salvaguardas burocráticas.

A propósito, note-se que são precisamente os labirintos burocráticos existentes nas Organizações Internacionais, tão comumente criticados pelos defensores da eficácia máxima, que, não poucas vezes, constituem a única e mais eficaz protecção dos pequenos Estados em relação ao poder triturador das grandes nações.

7. Qual foi a posição portuguesa? Creio que não começámos bem, ou para ser mais exacto, creio termos começado mal. Tal como alguns aliados, não deixámos de manifestar reservas à “fórmula SOG”, preferindo claramente fazer correr as negociações dentro do tradicional enquadramento NATO. Até aqui, portanto, tudo bem. Mas, ao inverso de outros, levámos essa posição até ao fim, demonstrando uma inflexibilidade negociadora que irritou desnecessariamente Washington e não nos trouxe ganhos objectivos.

O fundamental era estar dentro do barco para poder influenciar a sua trajectória, em vez de ficar na praia a acenar em desespero de causa.

No Verão de 2002 decorreu um encontro bilateral na Missão dos Estados Unidos junto da NATO, a convite do meu colega americano, onde me foi “explicado” que a revisão da EC fazia parte de uma *grand strategy* que Washington tinha em mente para a NATO. “Confidenciando-me” (naturalmente sob instruções das suas autoridades) que um eventual desaire neste processo empurraria os EUA para a via unilateral, em detrimento da concertação multilateral, questionou se Portugal estava disposto a arcar com a responsabilidade de “partir” a NATO. Repliquei que se algum dia a NATO se “partisse” não seria seguramente por causa de Portugal.

A corda estava claramente a ceder do nosso lado. Assim, isolados, acabámos por ceder e, no início de Setembro, o SOG teve o primeiro de muitos (e longos) encontros. O representante nacional a este grupo foi o Director-Geral de Política de Defesa Nacional, General Pinto Ramalho. Pela minha parte, fui incumbido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros de acompanhar os trabalhos do SOG, o que efectivamente fiz desde a sua génese até à sua extinção em Junho de 2002 (em rigor o grupo não foi extinto mas antes suspenso).

8. Chegado a este momento, creio ser importante olhar um pouco o modo de funcionamento da Aliança Atlântica e as suas idiossincrasias, para melhor se compreender a autêntica revolução causada pelo aparecimento do SOG.

A maquinaria NATO assenta em dois vértices: o militar, que tem no Comité Militar o seu órgão de cúpula; e o político, personificado pelo Conselho do Atlântico Norte, também conhecido pelo acrónimo inglês NAC (*North Atlantic Council*). Este reúne habitualmente a nível de Embaixadores (em situações especiais como encontros de alto nível e Cimeiras, o NAC reúne em formato de Ministros e de Chefes de Estado e de Governo). Este órgão é coadjuvado por diversos comités político/militares, que supostamente devem operar de forma coordenada, não necessariamente em unísono, com o Comité Militar.

Na prática, esta arquitectura burocrática significa que um assunto pode ser tratado ao mesmo tempo pelos comités dependentes do NAC e pelos grupos na órbita do Comité Militar (CM). Em teoria, à medida que os respectivos comités – militares e civis – vão avançando nos trabalhos é suposto desenvolver um trabalho de coordenação paralelo que assegure um mínimo de coerência ao produto final. No entanto, mercê de fúteis competições internas e de rivalidades pessoais, os desencontros entre os comités são frequentes.

9. Regressando ao relato da infância das negociações, verificamos que cedo emendámos a mão e logo na primeira reunião do SOG circulámos um *non paper* detalhando de forma clara e consistente os nossos argumentos para a manutenção do SOUTHLANT em Oeiras. Resumidamente, o documento português, com base numa avaliação da ameaça (das novas ameaças, sublinhe-se), identificava a existência de um arco de instabilidade “...embracing the Euro-Atlantic area by the South...”, concluindo pela necessidade da manutenção de dois Comandos Estratégicos, admitindo que um deles – o ACLANT – pudesse prescindir das suas tradicionais missões operacionais (*war fighting*) para concentrar-se em funções no campo da doutrina, conceitos, investigação, exercícios e treino (as chamadas tarefas “funcionais”), reservando as competências operacionais para o ACE. Concomitantemente, defendíamos a manutenção de um *footprint* do ACLANT na Europa.

A nossa preocupação era evitar o total desaparecimento do ACLANT enquanto estrutura NATO, visto o perigo de arrastar consigo o SOUTHLANT que, como já observámos, encontrava-se na sua dependência. No limite, preferíamos que Oeiras perdesse a sua componente operacional e se mantivesse integrada num ACLANT funcional a ver desaparecer *once and for all* “a nossa estrutura” no fundo do oceano que outrora tão diligentemente vigiava (recordando os anos da Guerra Fria quase que se trataria da desforra russa *a posteriori* e a prova de que o vencedor não tinha



conseguido sobreviver à sua própria vitória). Entretanto em Washington, ou pelo menos em certos círculos do Pentágono, havia pouco entusiasmo e mesmo hostilidade à ideia de continuar a albergar entidades NATO em território americano.

O ACLANT estava genuinamente ameaçado, desta vez não pelos soviéticos mas pelo mais poderoso membro da mais poderosa e bem sucedida Aliança militar da História, os Estados Unidos da América. Aliás, por essa altura, os americanos já tinham informado que não tencionavam substituir o comandante do ACLANT, que terminava o seu *tour of duty* no final de Setembro, dado não terem planos definidos para o futuro do comando estratégico. Assim, não tendo de facto Washington avançado com um substituto (os comandantes do ACLANT e do ACE são sempre americanos, tal como o cargo de Secretário-Geral recai habitualmente num europeu), a partir de Outubro de 2002 o Almirante Ian Forbes (britânico), até então *deputy commander*, assumiu o comando interino do ACLANT.

Relativamente aos comandos regionais, o documento português defendia que o mínimo consentâneo com a manutenção da capacidade da Aliança para cumprir as missões que lhe estavam atribuídas seriam quatro Comandos (*Joint Forces Commands* na nova designação). Chamava também à atenção para a importância de preservar a *regional expertise* (leia-se o capital de experiência acumulado pelo CO), bem como outros factores não despreciandos para uma organização multilateral de Defesa, como por exemplo, a necessidade de assegurar um adequado nível de “...*cohesion, jointness and multinationality*...”. Sublinhava igualmente que a boa prática militar aconselha evitar hiperconcentrações de meios e de recursos num só local, que, para além de potencializar vulnerabilidades, poderia numa situação de contingência fazer perigar a geração de reforços, bem como a rotação de forças. Em última instância, tratava-se de salvaguardar a própria eficácia militar da Aliança, concluía o documento português.

Em resumo, a apresentação desta contribuição foi importante porque marcou desde logo a nossa posição, demonstrando o empenho e a seriedade com que encarávamos estas negociações. Enquanto os aliados, à excepção do Reino Unido que também tinha circulado uma contribuição escrita, limitavam-se a elaborar mais ou menos no vácuo sobre a problemática dos comandos, nós colocámos “em papel” ideias concretas devidamente fundamentadas, independentemente de se concordar ou não com o seu teor. Esta combatividade/seriedade haveria de se revelar fundamental.

Apesar da dinâmica impressa pelos papéis português e britânico, oficialmente nada se avançou em termos de localizações. Os primeiros meses de actividade do grupo, mais concretamente até à Cimeira de Praga de Novembro de 2002, foram inteiramente dedicados à concepção da estrutura de Comando e Controlo, sem lhe associar a vertente geográfica.

Entretanto, face à manifesta vontade de Washington em se ver livre das entidades NATO em solo americano, os dois Comandantes Estratégicos, mesmo antes da decisão ministerial de 6 de Junho de 2002, tinham posto em marcha um estudo sobre o futuro do SACLANT, até então sediado em Norfolk, dando a Portugal a sua primeira vitória.

No dia 17 de Julho o Secretário-Geral da NATO, Lord Robertson, escreveu aos Embaixadores dando conta dos resultados do estudo que, no essencial, recomendavam a manutenção de dois comandos estratégicos, devendo um deles, o SACLANT, assumir responsabilidades funcionais (ponto que mais tarde viríamos a reflectir no nosso *non paper* de Setembro de 2002) e o outro funções operacionais, o SACEUR.

Pela nossa parte, tomámos com natural agrado boa nota destes argumentos. Tínhamos encontrado finalmente aliados na defesa da preservação de Norfolk na esfera NATO e, neste caso, aliados de peso. Para além do factor nacionalidade – americana –, facto *per si* relevante, tratava-se dos Comandantes de nível mais elevado – Estratégico – da Aliança Atlântica.

Para nós este estudo, nomeadamente o seu capítulo “recomendações”, revelou-se da maior importância. Tratava-se de recomendações objectivas, politicamente neutras, alicerçadas em sólidos raciocínios militares e geradas por dois órgãos independentes detentores da maior credibilidade.

A *ltere*, diga-se que a valência operacional do SACLANT era já naquela altura diminuta. Na verdade, detinha apenas a responsabilidade operacional pela área geográfica que englobava a Islândia, a Gronelândia e Portugal (depois de aprovada a nova EC, essa responsabilidade transitou para o Comando Estratégico para as Operações situado em Mons, Bélgica).

10. Ao descrever o papel inicial dos dois Comandantes Estratégicos, cumpre salientar a acção do SACEUR <sup>4</sup> de então, o General Joseph Ralston (*US Air Force*) como amigo de

---

<sup>4</sup> *Strategic Allied Commander Europe.*

Portugal. Explicou-nos, como só um Comandante Estratégico, General de 4 estrelas e chefe máximo das forças americanas estacionadas na Europa, poderia explicar a maneira como as coisas realmente se processavam dentro da maquinaria aliada. Conduziu-nos numa visita guiada pelos bastidores da Aliança Atlântica, que se revelou muito útil para o nosso posicionamento negocial.

Um outro aspecto importante, se não mesmo fundamental, que se começava a revelar e que viria mais tarde a tornar-se óbvio, teve a ver com os desencontros de opiniões em Washington. Com efeito, os *sound bites* chegados da outra margem do Atlântico demonstravam que nem todos viam o assunto sob o mesmo prisma. Esta ausência de uma visão concertada acabou por jogar a nosso favor.

Cremos ser interessante relatar dois episódios que ilustram bem as hesitações americanas. No dia 5 de Dezembro, portanto já depois da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo de Praga (finais de Novembro), e com o debate em Bruxelas já em velocidade de cruzeiro, recebemos uma “enviada especial” que tinha voado propositadamente de Washington com a tarefa de nos aconselhar a desistir de lutar pelo Comando de Oeiras e a fixarmo-nos na manutenção do *Joint Analysis and Learning Centre* em Monsanto (trata-se de uma pequena entidade de cariz funcional, pertencente ao 3.º nível da EC, situada em Monsanto e cuja futura localização, tal como as restantes estruturas de Comando e Controlo da Aliança, estava em aberto).

A conversa terminou com a Coronel americana, numa clara alusão às antigas funções do *SOUTHLANT* (i.e. vigilância do tráfego de submarinos no Atlântico), a lembrar que as “*blue water missions*” tinham acabado e que por isso Portugal precisava de pensar para além de 1989!

Observe-se que esta conversa ocorreu numa altura em que o assunto “localização das estruturas de comando” era ainda considerado tabu pelo SOG (alegradamente por não estar ainda suficientemente maduro).

Ora, apenas três meses após esta inusitada *démarche*, no dia 11 de Março, a Missão Militar americana em Bruxelas faz sair uma sintética nota em que em duas ou três linhas informava que o Comando devia ficar em Portugal. Isto ao arrepio do SOG e, como nos iríamos aperceber no dia seguinte, ao arrepio do próprio Secretário da Defesa Rumsfeld, que não demorou a obrigar os seus generais a darem o dito por não dito.

Estes “incidentes” varreram do mapa negocial o factor previsibilidade em relação à (determinante) posição dos Estados Unidos e acabaram por confundir as estratégias dos restantes aliados, incluindo a nossa. A margem de previsibilidade era

efectivamente diminuta. Cedo foi necessário desenhar estratégias “à medida” para os vários tabuleiros negociais (SOG e Comité Militar, principalmente) e até ajustar as conversas informais de acordo com a proveniência do interlocutor. Concomitantemente, era imperioso tentar não perder a noção onde as peças deviam encaixar neste puzzle gigante que foi a revisão das Estruturas de Comando da NATO.

11. Retomando o fio à narrativa, voltemos ao Verão de 2002. Na última quinzena de Setembro, conforme o que tinha sido determinado pelos Ministros na reunião de 6 de Junho, o Comité Militar (CM) finalizou e acordou o esqueleto da nova Estrutura de Comandos, ou seja, definiu em abstracto a quantidade numérica de entidades de comando mínimas necessárias ao normal funcionamento operacional da Aliança. Traduzindo, significa que o CM estabeleceu um número mínimo de entidades de comando.

Esta verdadeira obra de ciência militar/diplomática ficou conhecida como os “Requisitos Militares Mínimos para a EC” (*Minimum Military Requirements – MMR’s*)

Esses “requisitos mínimos” ficaram definidos da seguinte forma:

- i) dois Comandos Estratégicos (CE’s), um funcional e outro operacional;
- ii) três Comandos Regionais (antigo 2.º nível) dependentes do Comando Estratégico operacional, sendo dois deles robustos e um “menos robusto”;
- iii) e ainda vários Comandos de Componente (antigo 3.º nível).

Arquitectura que correspondia *mutatis mutantis* ao que nós defendíamos. Cumpre realçar que o Comité Militar ao propor apenas três Comandos Regionais eliminava desde logo dois deles (a estrutura de então era composta por cinco). Restava saber quais seriam esses dois e onde iriam geograficamente ficar localizados os restantes três.

O nosso objectivo durante as negociações dos MMR’s foi transferir o SOUTHLANT da dependência do SACLANT, que iria desaparecer enquanto realidade operacional, para o ACE, que iria manter, e reforçar com o que herdaria do SACLANT as suas funções operacionais, assegurando dessa forma não só a sobrevivência do CO, como a sua manutenção do âmbito operacional.

Como já se sabia desde o início, informalmente claro, que os comandos regionais de Brunssum e Nápoles não iriam ser “deslocalizados”, era imprescindível durante as negociações dos MMR’s conseguir “criar” um terceiro comando regional (CR). Doutra forma, seria a derrota logo na linha de partida.

No final, conseguimos não só gerar essa terceira entidade como ainda moldá-la à nossa imagem. O comando que aparece descrito no documento dos MMR’s como “menos robusto” tinha a fotografia de Oeiras e não era por acaso.

Creio não cometer qualquer excesso – nem sequer é autolaudatório, pois estas negociações decorreram sobretudo no Comité Militar, onde a parte diplomática não tinha assento – se disser que o terceiro comando, o tal “menos robusto”, é efectivamente uma criação portuguesa.

Contudo, levantava-se um problema. É que o texto falava também da existência de uma capacidade marítima associada ao 3.º comando, ou seja, previa a existência de um navio, que nós, Portugal, não possuíamos (e continuamos a não possuir, sublinhe-se) Ainda por cima não se tratava de um navio qualquer, mas de uma plataforma marítima com determinadas características de Comando e Controlo que apenas os Estados Unidos possuíam. A ligação a Norfolk, sede da 2.ª esquadra americana e do seu *flagship* Mount Whitney, estava novamente na ordem do dia. A História parecia repetir-se.

Assim, à recomendação de Julho dos CE's no sentido de manter duas entidades a nível estratégico, o Comité Militar vinha agora não só “ratificar” essa visão, mas também acrescentar o requisito da existência de 3 comandos regionais. Foi para nós um momento crucial. Como facilmente se compreenderá, caso o número de estruturas regionais não tivesse ultrapassado o par, como na altura muitas nações defendiam, as hipóteses de retermos Oeiras seriam nulas. Por razões de ordem operacional e orçamental nunca estive em causa transferir os comandos regionais de Brunssum e Nápoles.

12. A aprovação dos MMR's coincidiu no tempo com o início de actividade do SOG (a sua primeira reunião teve lugar a 6 de Setembro e a publicação dos Requisitos Mínimos a 22 desse mês). Portanto, as opções disponíveis do SOG estavam logo à partida condicionadas ao enquadramento numérico definido pelo Comité Militar, facto que nos convinha claramente, pois significava que, estando definidos como requisitos “mínimos”, apenas se poderia adicionar “elementos”, não retirar.

Contudo, havia que continuar alerta, pois as particularidades do SOG, nomeadamente os altos cargos de chefia que os seus membros ocupavam nas respectivas capitais, os termos de referência do grupo (reportava directamente aos Ministros) e o seu objectivo confesso de se apoderar das negociações fazendo o *bypass* às tradicionais estruturas NATO (sobretudo aos Embaixadores), levava a que a tentação de moldar à sua própria medida as recomendações do Comité Militar estivesse sempre presente.

Por isso mesmo, nas nossas intervenções nunca deixámos de alertar para a imperiosa necessidade de se respeitarem as conclusões do Comité Militar. Recordo

que ao Senior Officials Group competia rever (palavra propositadamente ambígua) o trabalho do Comité Militar e, a partir daí, propor aos Ministros uma Estrutura de Comandos, incluindo a sua distribuição geográfica.

A infância do SOG, isto é, desde o seu nascimento em Setembro até à sua maioridade, que situaria em Janeiro de 2003, foi de alguma forma penosa, pelo menos, para quem como o autor que, não sendo militar, era obrigado a assistir a longas e não raras vezes estéreis exposições sobre a “arte de bem combater em todo o terreno”, que incidiam sobre tudo menos sobre aquilo que todos queriam ouvir, i.e. sobre a distribuição geográfica dos comandos. O problema desta aparente falta de produtividade residia na recusa das co-presidências do Grupo em abordar matéria de facto, ou seja, a questão da geografia, antes da aprovação formal dos MMR’s, que só se deu na Cimeira de Praga, em Novembro de 2002. Assim, até ao endosso formal pelos Chefes de Estado e de Governo do Requisitos Mínimos, oficialmente o SOG só discutiu “conceitos gerais”, embora fora da sala de reuniões fosse naturalmente adiantando trabalho.

Entre Setembro e Novembro o grupo reviu o documento do Comité Militar sobre os *Minimum Military Requirements* e, nessa base, preparou a sua própria versão (mais sucinta, mas substancialmente idêntica).

13. O debate corria-nos de feição. Os MMR’s tinham passado o crivo da Cimeira de Praga, transformando-se assim em “doutrina”, o que mais uma vez nos convinha pois defendiam a existência de três comandos regionais. Na prática, faltava “apenas” inscrever o nome “Oeiras” num deles.

A partir de Dezembro/Janeyro, portanto pós-Cimeira, as tentativas que até então se faziam sentir de forma mais ou menos velada de nos fazer descarrilar começaram a intensificar-se e a tornarem-se mais evidentes. O Reino Unido, os Países Baixos e a Dinamarca mostraram-se logo de início favoráveis à localização do tal terceiro quartel “menos robusto” em Norfolk, portanto, contrários às nossas teses. Tirando Portugal, o outro lado da barricada encontrava-se ermo ou apenas povoado a espaços. Não havia ninguém a apoiar-nos expressamente, tínhamos apenas em carteira a possibilidade teórica de angariar algum apoio sobretudo no sul da Europa. Convirá também dizer que por esta altura já estavam todos demasiado ocupados a apagar os fogos que se começavam a atear dentro das suas casas para irem acudir os vizinhos em apuros.

Se este era um assunto importante para Portugal, era-o também para outros aliados que, tal como nós, possuíam estruturas NATO em seu território. A presença

de uma entidade da Aliança numa determinada nação é geralmente encarada, sobretudo pela própria (!), como um reconhecimento acrescido da sua importância na organização. Para além disso, em muitos casos significa igualmente uma fonte de receitas e de colocações profissionais. As estruturas NATO pela multinacionalidade da sua composição e pelo *forward thinking* normalmente associado costumam também constituir autênticos centros de excelência e influenciar dessa maneira o *establishment* militar local.

Quanto ao Comité Militar, a conclusão dos MMR's não se traduziu no abrandamento do ritmo de trabalho, antes pelo contrário, visto este órgão ter claramente assumido uma postura competitiva em relação ao SOG. Enquanto este discutia generalidades, o CM marchava em força para o debate sobre os detalhes da estrutura, incluindo as localizações geográficas. Como facilmente se poderá imaginar, os conflitos entre estas duas entidades, CM e SOG, foram-se sucedendo ao longo de todo o processo negocial, obrigando Portugal a uma permanente actualização das suas posições, privilegiando um ou outro conforme nos ia sendo mais favorável. A gestão deste equilíbrio constituiu um dos mais complexos exercícios do processo de revisão.

Criou-se portanto a situação caricata em que cada uma das partes, numa quase esquizofrénica demonstração de independência e competência, ia desenvolvendo os seus próprios contributos ao arrepio de qualquer forma de coordenação funcional entre si.

14. Entretanto, a nossa argumentação começava aos poucos e poucos a ser assimilada e a partir de Fevereiro/Março a hipótese do *Joint Headquarters* (designação oficial do terceiro comando “menos robusto”) ir para Lisboa começou a ganhar consistência, passando a capital portuguesa a constar oficiosamente como uma das possibilidades. A outra era Norfolk. O co-presidente do SOG, JD Crouch, recusou-se quase até ao fim a explicitar a posição americana, não obstante as inúmeras fugas de informação que quase diariamente chegavam de Washington e da Missão norte-americana em Bruxelas. Acredito que até Março/Abril os americanos não tinham de facto uma posição consolidada. Havia quem defendesse o *Joint Headquarters* (JHQ) em Norfolk, quem optasse por Lisboa, havia quem visse vantagem numa divisão entre os Estados Unidos e Portugal ficando a plataforma marítima em Norfolk e a parte estática do comando em Lisboa, outros havia ainda que advogavam a retirada de todos os elementos NATO nos EUA.

Independentemente da indefinição norte-americana ninguém tinha dúvidas que a última palavra sobre esta matéria residia em Washington. Não só porque os Estados Unidos são incontestavelmente a *leading nation* na NATO (contrariamente à União Europeia onde há 3 ou 4 *lead nations*, a Aliança tem uma liderança perfeitamente definida e individualizada), mas porque também concorriam com Portugal, a nação “militarmente menos poderosa” da NATO à excepção do Luxemburgo e da Islândia (esta nem sequer possui Forças Armadas). Se os EUA decidissem optar por ficar com o JHQ no seu território naturalmente que teria sido impossível opormo-nos com o mínimo de sucesso. Havia portanto que valorizar as potencialidades de Lisboa sem hostilizar o grande aliado americano e o primeiro passo foi provar a “utilidade” de um comando em Portugal.

Para o efeito, desenvolvemos um conjunto de missões para o quartel de Oeiras centradas na monitorização da ameaça terrorista em África, com particular incidência na região magrebina.

A nossa posição geográfica na encruzilhada entre o Atlântico e o Mediterrâneo, por um lado, e entre a Europa e África, por outro lado, voltava a revelar-se crucial. Ironicamente, as “novas ameaças” que haviam ditado a irrelevância do “antigo” comando serviam agora para justificar o novo. Julgamos, com efeito, termos conseguido passar eficazmente essa mensagem não só em Washington, mas também junto dos aliados em geral.

Assim, à medida que a Administração americana ia desenvolvendo a sua posição, íamos construindo e disseminando o nosso argumentário. E aqui cumpre reconhecer a atitude pró-activa do nosso representante no SOG, o General Pinto Ramalho, que de certa forma terá surpreendido os nossos aliados habituados (mal habituados!?) a uma postura mais reservada da nossa parte. A voz portuguesa era garantidamente a primeira a ser ouvida nas reuniões, marcando posição e, não poucas vezes, condicionando a própria agenda. Claro que a exposição excessiva, como indiscutivelmente foi o caso, acarretou alguns danos colaterais, mas que terão certamente sido menores que os custos da inacção.

A propósito dos efeitos provados pela exposição excessiva, os nossos mais antigos aliados recordaram-nos por diversas vezes (não sem razão na substância) a discrepância entre as aspirações portuguesas e a nossa contribuição efectiva para a Aliança, nomeadamente para as operações militares e em termos de contribuição em capacidades de defesa.



15. Independentemente destes episódios, o facto é que o empenho colocado nesta negociação, quer em Lisboa quer em Bruxelas, trouxe-nos efectivamente um claro valor acrescentado tendo-se chegado ao ponto de aliados de peso nos consultarem para indagar “das últimas sobre os comandos”, facto que para um país da nossa dimensão e com as conhecidas limitações em termos de projecção de poder diz bastante sobre o empenho nacional neste processo. Estivemos *in the eye of the storm*, como me referiu um colega americano. E não poderia ter sido de outra forma. Durante todo aquele tempo se houve algo de que nunca duvidámos, foi de que só disponhamos de uma vida. Caso nos fizessem saltar do barco, garantidamente já não voltaríamos a embarcar. Seria afogamento imediato.

Com efeito, como já tivemos oportunidade de aludir, o cenário inicial não nos era de todo favorável. A revisão tinha como pano de fundo a intenção dos Estados Unidos de reduzir estruturas e consequentemente (dir-se-ia, sobretudo) despesas, no que eram apoiados pelo Reino Unido, estes, sublinhe-se, “possuídos” por um particular espírito “anti-Oeiras”.

Quanto a outros aliados, a Alemanha e a Itália estavam sobretudo preocupados em manter as muitas estruturas NATO que albergavam, os Países Baixos e a Dinamarca – auto-intitulados campeões da racionalização de meios – abertamente pró-Norfolk, logo contra Oeiras. A Espanha, embora preocupada com a manutenção das suas duas entidades NATO, sempre jogou limpo connosco, tendo-nos apoiado quando dela precisámos. Agradecemos e, na altura apropriada, retribuímos de idêntica forma.

A título de curiosidade, refira-se que a França esteve sempre associada aos debates no SOG, embora mantendo – como *il faut* a quem não faz parte da estrutura militar integrada – uma postura discreta.

16. Ciente de que se trata de uma simplificação processual, podem identificar-se três etapas-chave nas negociações. A primeira coincide com a fase da definição do esqueleto da estrutura (*minimum military requirements*) ou como alguém uma vez lhe chamou a “estrutura da estrutura de comandos”. Ficou concluída no final de Setembro e foi formalmente aprovada na Cimeira de Praga em Novembro de 2002.

A segunda etapa, que poderá designar-se de *split phase*, ficou associada ao período em que se ponderava dividir o comando entre Norfolk, sendo que aí ficaria a plataforma marítima (o USS Mount Whitney) e Oeiras, onde permaneceria o elemento estático (o quartel propriamente dito). Esta foi uma das nossas fases mais vulneráveis, pois a solução do *split*, como muitos aliados correctamente apontaram, era no mínimo militarmente questionável.

A terceira e última fase correspondeu à enunciação clara de duas opções: Norfolk versus Lisboa.

Entretanto, uma infinidade de outras hipóteses fora concomitantemente sendo veiculadas, umas com mais fundamento, por conseguinte mais ameaçadoras para as posições portuguesas, outras, logo à partida visivelmente estéreis, mas nem por isso menos perturbadoras dos trabalhos.

Chegou-se ao ponto de circularem rumores sobre uma possível deslocalização do SOUTHLANT para França como moeda de troca a um retorno francês à estrutura militar integrada da Aliança. Creio que esta “inconfidência” atesta bem o espírito que se vivia. *The bets are too high*, como disse um colega britânico ao tentar explicar-me por que razão o seu país não nos apoiava (melhor dizendo, não só não nos apoiava como activamente se nos oponha).

17. Para além da questão da localização, os chamados “termos de referência” do comando constituíram também uma preocupação constante. Era importante não só assegurar a sua localização adequada, i.e. em Oeiras, mas também asseverar que as suas missões fossem relevantes e exequíveis. Estes dois debates – missões/localizações – simultâneos no tempo obrigaram-nos a jogar em dois tabuleiros ao mesmo tempo sob o risco de ficarmos com uma infra-estrutura inútil ou de se formularem missões que não coubessem no “contexto português”, abrindo assim caminho à “deslocalização” do comando para outro local (leia-se país).

Só em finais de Março de 2003, numa reunião do SOG que curiosamente teve lugar em Norfolk, ficou “mais ou menos” claro (sublinhe-se o factor *relatividade*) que o JHQ ficaria em Portugal.

Na definição de JD Crouch, tínhamos alcançado um *deal but not a done deal*. Face ao desinteresse americano em ficar com o quartel e à ausência de outros candidatos, a plêiade constituída pelo Reino Unido, Países Baixos e Dinamarca, os nossos mais destacados adversários, não tiveram outra opção se não anuir, ainda que a contra-gosto, com a solução de Lisboa.

Até há pouco tempo, ao observar os quadros estatísticos do empenhamento de forças em missões NATO, saltava-me à memória as azedas palavras do delegado britânico nessa reunião de Norfolk, que, numa clara alusão a Portugal e a fitar-nos directamente, queixou-se que o mal da Aliança era haver países que se preocupavam muito com os penachos e muito pouco em contribuir para o bem colectivo da Aliança (*burden share*).

Com efeito, para além de eventuais raciocínios de ordem geoestratégica, o que de facto moveu Londres contra as nossas teses foi precisamente a alegada discrepância entre a nossa ambição e aquilo que efectivamente oferecíamos à NATO.

Para que cada um possa retirar as suas conclusões, convirá ter presente que naquela altura o nosso país situava-se em último lugar, descontando o Luxemburgo e a Islândia, nas tabelas dos países contribuintes com forças para as operações NATO.

Registe-se ainda que as contribuições nacionais para os orçamentos militar e civil equivaliam a 0,46% e 0,63%, respectivamente, do bolo orçamental total. Em 2002 o investimento nacional em equipamento militar (o indicador mais relevante da “seriedade” dos investimentos na Defesa) representou somente 4.1 % do total dispendido na área da Defesa. A título de exemplo, refira-se que no mesmo período o investimento dinamarquês em *major equipment* atingiu os 13.5%, o espanhol 12.8%, o holandês 15.9% e o britânico 23.6%. Como se pode observar, o panorama não era de facto animador para quem tinha de convencer os 18 aliados dos méritos da “candidatura” portuguesa e do empenhamento nacional na defesa comum do espaço euro-atlântico.

Contudo, mercê de um conjunto de vicissitudes favoráveis, o balanço final foi positivo. Não só ganhamos o Comando para Oeiras, como conseguimos manter o *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC) em Monsanto. Dos três elementos da estrutura de comandos anteriormente sediados em Portugal, o único que não foi possível manter foi o CAOC<sup>5</sup> de Monsanto, mas até neste caso foi possível inscrevê-lo como elemento associado à estrutura de Comando e Controlo NATO, embora oficialmente tivesse sido “desNatizado”.

18. Resolvido o “problema” português, as negociações continuaram até à vigésima quarta hora, que neste caso coincidiu com o início da reunião dos Ministros das Defesa, de 12 de Junho de 2003.

Por virtude da redução do número de entidades de comando, concretamente de 20 para 11, naquela altura era claro que teria de haver “perdedores”, países que iriam obrigatoriamente ser privados de estruturas NATO até então implantadas nos seus respectivos territórios.

Eram os casos da Espanha, Itália, Grécia e da Turquia, cujos respectivos processos formavam um autêntico nó górdio para as co-presidências holandesa e

---

<sup>5</sup> *Combined Air Operation Center*.

americana do SOG, fazendo lembrar o dilema do cobertor que quando sobe deixa os pés a descoberto e quando desce destapa o pescoço.

Reduzindo uma questão complexa a termos simplistas, o que se passava era que a Itália – sede de vários comandos NATO – tinha necessariamente de perder alguma coisa, mas só estava disposta a ceder no último minuto e, acima de tudo, não queria ser a única a registar “baixas”; a Espanha, sede de um CAOC e de um *Land Component Command* (ambas entidades de 3.º nível), não se mostrava disponível para ceder nenhum deles; mais a Leste, a Grécia e a Turquia, na sua melhor tradição de aliados *versus* adversários, estavam sobretudo preocupadas em assegurar que uma não era favorecida à custa da outra. A “paridade” grego/turca, por razões óbvias, é levada muito a sério na NATO.

19. Ao recordar os momentos finais desta negociação, não posso deixar de mencionar o último encontro do SOG, neste caso sob a forma de um jantar no hotel Sheraton, em Bruxelas, e no qual, por impedimento do General Pinto Ramalho, coube-me representar Portugal, como um dos mais estranhos momentos da minha vida profissional. Foi no dia 10 de Junho, apenas 48 horas antes da reunião dos Ministros da Defesa.

Crouch levou para este jantar, segundo o próprio, “inovadoras” propostas com as quais pretendia terminar de uma vez por todas com as intransigências espanhola, turca e grega (a Itália entretanto já tinha, num vincado espírito de compromisso, abdicado do *Air South*).

O ambiente era bastante tenso. Todos nós, não obstante estarmos ali para defendermos as respectivas posições nacionais, nos apercebíamos que um falhanço das negociações seria muito negativo não só para NATO como organização internacional, mas também para os seus próprios membros. A coesão transatlântica, ainda sob as ondas de choque do Iraque, impunha igualmente que se alcançasse um acordo.

O quasi desastre das negociações de Fevereiro sobre a assistência à Turquia no âmbito do artigo 4.º do Tratado de Washington estava ainda fresco na memória colectiva<sup>6</sup>.

Quanto a Portugal, ciente que um colapso nas negociações faria perigar o “entendimento” alcançado no encontro do SOG de Março em Norfolk sobre o JHQ,

---

<sup>6</sup> Tratou-se da questão do auxílio da NATO à Turquia, motivado pela guerra do Iraque, no âmbito do art. 4.º do Tratado de Washington – “As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes.”

adoptou uma postura construtiva e flexível durante todo o jantar apostando sempre na satisfação de todas as reivindicações, desde que naturalmente não fossem a nossas expensas.

JD Crouch abriu desde logo o jogo pondo na mesa os trunfos que trazia de Washington. Basicamente propôs fazer transitar um *Deployable CAOC* (DCAOC) até então situado na Alemanha para Espanha, em compensação pela perda do “seu” CAOC, e atribuir um Centro de Treino à Grécia.

Esta engenhosa solução, desde logo endossada pela maioria das nações, revelou “apenas” um pequeno problema: o delegado alemão. É que este, não tendo aparentemente sido objecto de nenhum *pull aside* antes do jantar, rejeitou de imediato a sugestão. Acresce que havia que pensar também numa compensação para Turquia pelo bónus proposto à Grécia (equilíbrio NATO *oblige*). Os “requisitos mínimos” (MMR’s) do Comité Militar eram definitivamente letra morta.

No final e após muita insistência (leia-se pressão), incluindo da nossa parte, visto naquela altura interessar-nos fechar o assunto o mais rapidamente possível, o delegado alemão e turco acordaram em remeter as propostas americanas às respectivas capitais, com um “procedimento de silêncio” até às 18h do dia seguinte, 11 de Junho.

Como dita a boa prática diplomática, este procedimento de silêncio foi devidamente complementado com uma dose q.b. de pressão política norte-americana em Berlim e em Ancara, que, sem grandes alternativas, acabariam por ceder. Não obstante, mesmo depois de firmado o acordo, os turcos, jogando sempre pelo seguro, circularam ainda uma carta explicitando que os procedimentos adoptados neste processo negocial não constituiriam precedente em futuras ocasiões.

Desta forma, conforme previsto, no dia 12 de Junho de 2002 os Ministros da Defesa aprovaram a nova Estrutura de Comandos da Aliança Atlântica.

20. Concluído este breve relato, será interessante reflectir um pouco na metodologia seguida por Portugal ao longo deste processo negocial.

Em primeiro lugar, mencionaria a “organização”, conceito geralmente estranho ao lusitano, mas que quando “utilizado” produz resultados assinaláveis. Quer em Lisboa, através dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, bem como do Gabinete do Primeiro-Ministro, quer em Bruxelas, com especial destaque para o Embaixador de Portugal e para o Representante Militar, falou-se sempre em uníssono.

Tratou-se de um enorme esforço de harmonização interno a que não faltaram os seus momentos críticos, mas que acabou por se revelar crucial.

Com uma indisfarçável ponta de orgulho português, vêm-me à memória outros países que, não obstante possuírem pergaminhos bem mais sólidos do que os nossos em matéria de organização, evidenciaram óbvias falhas de coordenação à mistura com um duvidoso sentido de oportunidade.

O nosso “segredo” não residiu no facto de pensarmos todos da mesma maneira, pelo contrário, o debate interno foi sempre uma constante e por vezes bastante acesso, mas porque se conseguiu contrariar a (histórica) tendência de falarmos não só ao mesmo tempo e, por vezes mesmo, em contradição.

A perseverança foi outra característica da postura nacional. Esteve-se sempre presente nos bons e maus momentos. Desde as negociações sobre os requisitos mínimos (*minimum military requirements*) que nos posicionámos claramente como candidatos ao comando de 2.º nível, mesmo em face de propostas de *trade offs*, que mais ou menos regularmente nos iam aparecendo em cima da mesa (ou melhor, por baixo da mesa). A certa altura, por exemplo, tivemos hipóteses de ficar sob o chapéu do novo comando estratégico para a Transformação, o antigo SACLANT, mas recusámos mesmo sabendo que negocialmente seria mais fácil se tivéssemos optado por uma valência funcional para Oeiras em detrimento de uma estrutura operacional.

Foi esta perseverança que em finais de Março, quando os Estados Unidos anunciaram que não estavam interessados em albergar o quartel, “impediu” o aparecimento de outras candidaturas. Éramos o candidato natural. O JHQ já estava associado de forma indelével a Portugal. Eram os americanos ou nós.

Nunca houve da parte portuguesa receio em expressar a sua opinião, nem mesmo quando colidia – e muitas vezes colidiu – com a corrente dominante, como nunca se teve pruridos em, quando considerado apropriado, quebrar procedimentos de silêncio e obstar a consensos emergentes.

Daqui releva outro elemento, a tática. Conseguiu-se definir o ponto de equilíbrio entre a necessária flexibilidade e a imprescindível determinação.

21. Esta listagem não ficaria completa sem reflectirmos num factor *stricto sensu* exógeno a este exercício: o Iraque. Começaríamos logo por afirmar categoricamente que a postura do Governo português na questão do Iraque contribuiu positivamente para o resultado final das negociações da EC. Disso não temos dúvidas. É, com efeito,

inegável que o capital de simpatia angariado em Washington constituiu um importante elemento de ponderação adicional junto dos decisores norte-americanos.

A atitude do Presidente norte-americano durante um encontro na Casa Branca em inícios de Junho de 2003 com o então Primeiro-Ministro Durão Barroso fala por si. Confrontado com a questão do Comando de Oeiras, Bush, virando-se para um colaborador militar, disse: «o Primeiro-Ministro tem um problema e eu quero esse problema resolvido».

Da mesma forma que admitimos a importância do “factor Iraque”, estamos também plenamente convictos que sem a determinação demonstrada “no terreno” ao longo de todo o processo e sem a capacidade de fazer com que a mensagem cruzasse efectivamente o Atlântico numa base quase diária, o “Iraque” só por si não teria bastado.

A este propósito, será interessante observar o caso espanhol cuja postura então claramente pró-americana no conflito do Iraque não resultou em ganhos substanciais na negociação dos Comandos. Apesar das insistências de Madrid junto de Washington, visíveis sobretudo na fase final dos trabalhos, a ausência de uma definição atempada de prioridades acabou por revelar-se um obstáculo intransponível, logo fatal. Por outras palavras, tendo a Espanha acordado tarde para a revisão dos comandos, o alinhamento de Aznar com a política de Bush só por si não bastou para lhe assegurar a manutenção das duas entidades que albergava. A solução que Crouch apresentou no jantar do SOG para o CAOC espanhol não passou de um *face-saver device* com pouco valor substantivo.

A estes factores, importa também somar as indecisões de Washington sobre a retenção ou não de um elemento operacional em solo americano. Durante um longo período de tempo assistiu-se a uma muito singular interacção entre a estrutura civil e as chefias militares do Pentágono, sobretudo a Marinha e os elementos mais ligados a Norfolk versus os altos funcionários em Bruxelas e, *last but not least*, os dois Comandantes Estratégicos, também eles americanos. A decisão em abdicar do JHQ resultou também deste atípico cozinhado de poderes.

## 22. A terminar, gostaríamos ainda de reflectir sobre a opção por uma estrutura operacional.

Impõe-se um olhar analítico sobre a escolha da valência operacional em detrimento da funcional (no jargão NATO designada de Transformação). Terá sido uma boa opção manter Oeiras como quartel operacional? Será que capitalizaremos

em termos de futuro? Teremos nós capacidade para responder aos requisitos de um comando operacional? Tudo considerado, creio que terá sido uma boa opção.

Permitiu-nos, em primeiro lugar, não só “salvar” o comando da sua previsível extinção, como assegurar que ficaria em território nacional. Para além disso, conseguimos preservar o seu patamar hierárquico, isto é, mantivémo-lo no nível “Regional”<sup>7</sup> da estrutura hierárquica, ou seja, logo abaixo dos Comandos Estratégicos, o que no caso concreto, diga-se em abono da verdade, significou um “ganho” visto as entidades “regionais” terem diminuído de cinco para três.

Os benefícios de um elemento funcional, sob a direcção do novo Comando para a Transformação (*Allied Command Transformation-ACT*), também não seriam negligenciáveis, a começar pela associação das nossas Forças Armadas ao edifício conceptual e doutrinal do ACT. Convirá não esquecer que, enquanto a valência operacional, como o próprio nome o indica, destina-se a missões operacionais, o elemento funcional tem por objectivo “pensar” a guerra. Preferimos ficar com aqueles a quem compete combater, em vez de estarmos do lado daqueles que ensinam a combater. Não me surpreendeu. **NE**

---

<sup>7</sup> Antigo Comando de 2.º nível.



# Os Estados-Membros e os Processos Prejudiciais. Um balanço da participação portuguesa 20 anos após a adesão à União Europeia<sup>1</sup>

## 1. Introdução

I. CUMPRIDAS DUAS DÉCADAS desde a adesão às então Comunidades Europeias (CEE, CECA e EURATOM), optamos por focar no presente artigo a temática da participação dos governos dos Estados-Membros, em particular o português, no âmbito do processo prejudicial previsto no art. 234.º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) e no art. 35.º do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>2</sup>, dos quais resulta que os juízes de tribunais dos Estados-Membros podem ou devem, sempre que necessário, enviar para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) questões respeitantes à interpretação do direito europeu originário e derivado e à validade deste último.

A importância do mecanismo prejudicial no desenvolvimento do processo de integração europeia dispensa grandes alusões: foi no quadro do mesmo que os mais emblemáticos acórdãos do TJCE, que formam os célebres “casos constitucionais” e que se traduziram no reconhecimento dos princípios do efeito directo e do primado, se revelaram<sup>3</sup>. Tradicionalmente entendido como propiciador de um diálogo entre juízes<sup>4</sup>, a questão prejudicial tem funcionado como uma das facetas mais visíveis do chamado desdobramento funcional, pelo qual os juízes nacionais se

---

\* Doutorando em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Assessor Jurídico do Instituto Diplomático.

<sup>1</sup> Este artigo não teria sido possível sem a colaboração do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em particular do gabinete do advogado-geral Miguel Poiares Maduro, e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em especial do Dr. Nuno Brito e do Dr. Luís Inez Fernandes. O autor agradece reconhecido a leitura crítica do Prof. Doutor Armando Marques Guedes, do Prof. Doutor Nuno Piçarra e do Dr. Jorge Azevedo Correia.

<sup>2</sup> Bem como, por exemplo, no Protocolo de Schengen, recentemente objecto da primeira decisão do TJCE respeitante à sua interpretação no quadro de um processo prejudicial (Processos n.º C-187/01 e 385/01, *Processos Penais contra Hüsein Gözütok e Klaus Brügge*, *Colectânea de Jurisprudência (CJ)*, 2003, pp. I-1345 e segs.).

<sup>3</sup> Cfr., respectivamente, *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos contra Administration Fiscale Néerlandaise*, Processo n.º 26/62, CJ, 1963, pp. 208 e segs. e *M. Flaminio Costa contra E.N.E.L.*, Processo n.º 6/64, CJ, 1964, pp. 549 e segs..

<sup>4</sup> Cfr. Processo n.º C-69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co contra Alemanha*, CJ, 1986, n.º 14.

tornaram juízes da União Europeia (UE) sempre que resolvem disputas que envolvam a aplicação de direito europeu, levando a que as decisões do TJCE ganhem uma força cogente na orla jurídica nacional, mesmo que para tal seja necessário afastar normas nacionais de teor contrário.

As consequências que podem resultar para os Estados-Membros do funcionamento do mecanismo prejudicial levaram a que a sua participação no seio do mesmo ganhasse uma inusitada importância, porquanto esta se tornou a única forma de tentar influenciar a decisão do TJCE num plano estritamente jurídico-processual<sup>5</sup>. A certeza de que uma decisão deste tribunal será aplicada internamente por via da intervenção dos juízes nacionais, mesmo na eventualidade de os seus governos não concordarem com a mesma, alicerça a convicção de que o esforço de participação dos Estados-Membros no quadro do processo prejudicial é crucial.

- II. A forma como as administrações nacionais, em especial a portuguesa, se adaptaram a esta nova realidade e exploraram as possibilidades de participação que lhes foram atribuídas constitui o cerne do estudo a empreender. Nestes termos, pareceu-nos que uma análise estatística das observações escritas colocadas por um conjunto de governos nacionais em processos prejudiciais constituiria a melhor estratégia para apurar as linhas de rumo que têm orientado a actuação do Estado português neste âmbito<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Não consideramos aqui outros mecanismos de pressão jurídicos, como por exemplo os que se consubstanciam na faculdade de alterar a legislação originária e derivada, de que os Estados-Membros podem ainda assim fazer uso. A impossibilidade de proceder a uma alteração unilateral de legislação europeia, contudo, torna o seu uso extremamente difícil, pois necessita de congregar o interesse da maioria ou, no caso de revisão dos Tratados, da totalidade dos demais Estados-Membros.

<sup>6</sup> Ao que acresce a total ausência de tratamento desta matéria em Portugal, sendo certo que na demais doutrina, com excepção do recente trabalho de Marie-Pierre Granger (“Member States Governments and the European Court of Justice: Governments as “Repeat Players” in Judicial Decision Making at EU Level”, in *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference, 2003*, disponível em <http://aei.pitt.edu/archive/00000151>) e de alguns estudos avulsos, como os realizados por Pratt (“View from the Member States”, in Mads Andenas (ed.), *Article 177 References to the European Court*, Butterworths, 1994, Capítulo 6), Gian-Paolo Manzella (“L’intervento e le osservazione degli Stati membri alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee: profili statistici”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Ano 6, n.º 5, 1996, pp. 897 a 926), e John Collins (“Representation of a member state before the Court of Justice of the European Communities: practice in the United Kingdom”, in *European Law Review*, Volume 27, n.º 3, Junho de 2002, pp. 359 a 364), os artigos de referência remontam já aos anos 70 e 80 do século XX, estando, por isso, bastante desactualizados no que concerne aos dados estatísticos que contém (cfr., respectivamente, K. J. M. Mortelmans, “Observations in Cases Governed by Article 177 of

Com esse escopo propomos ao leitor, após uma resenha do quadro normativo e das motivações que regem as participações dos governos dos Estados-Membros em processos prejudiciais perante o TJCE, seguida de uma breve alusão à forma como está estruturada a sua organização interna, uma incursão nas observações escritas apresentadas por seis governos nos últimos vinte anos, tendo sempre como horizonte a aferição da posição do Estado português face ao procedimento prejudicial ao longo desse período.

## 2. Estatuto dos Estados-Membros no processo prejudicial

- I. O processo prejudicial caracteriza-se por ter como actores principais os juízes do TJCE e dos tribunais nacionais, desenvolvendo-se num plano não hierárquico na sequência de questões colocadas por estes últimos, o que dá origem a um já mencionado original “diálogo” entre juízes. Seria, contudo, estulto pensar no procedimento prejudicial numa perspectiva puramente bilateral, porquanto os referidos magistrados nacionais não são os únicos participantes neste processo. A par destes surgem igualmente as partes no processo principal e um conjunto de “interessados”<sup>7</sup> que estão dotados de uma posição processual activa que lhes permite apresentar, num prazo imperativo de dois meses contados da notificação do TJCE subsequente ao recebimento da questão prejudicial, observações escritas e orais<sup>8</sup>. Entre estes interessados encontramos os Estados-Membros e a Comissão, numa posição

---

the EEC Treaty: Procedures and Practises”, in *Common Market Law Review*, Volume 16, 1979, pp. 557 e segs. e Ulrich Everling, “The Member States of the European Community before their Court of Justice”, in *European Law Review*, 9, 1984, pp. 215 e segs, bem como a obra colectiva, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987).

<sup>7</sup> Preferimos utilizar o termo “interessados” a “intervenientes” sugerido por David W. K. Anderson e Marie Demetriou (*References to the European Court*, Sweet & Maxwell, London, 2002, p. 239), pois este último é referido pelo Regulamento de Processo e no Estatuto do TJCE no contexto específico dos recursos directos (v. g. art. 40.º do Estatuto do TJCE).

<sup>8</sup> Cfr. art. 23.º do Estatuto do TJCE. Neste preceito, surge a distinção entre o direito de apresentação de “alegações” e de apresentação de “observações escritas”. Uma interpretação literal do preceito parece apontar no sentido de as alegações serem responsabilidade das partes e as observações escritas dos demais interessados. Desta distinção, todavia, não parece resultar qualquer consequência no que concerne à conclusão pela natureza jurídica idêntica destas duas peças processuais. Neste sentido, K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 562.

privilegiada<sup>9</sup>, assim como o Conselho, o Parlamento e o Banco Central Europeu, que podem intervir quando um dos seus actos esteja em causa<sup>10</sup>.

Para além das participações voluntárias, dada a natureza não contraditória do processo prejudicial, o TJCE tem ainda a faculdade de solicitar aos Estados-Membros que não são partes no processo prejudicial, o fornecimento de informações mais específicas sempre que tal se afigure necessário para a prolação de uma decisão<sup>11</sup>, podendo, inclusivamente, solicitar-lhes opinião sobre uma matéria que considere de particular relevância<sup>12</sup>.

- II. A apresentação de observações, que tem sempre uma natureza facultativa, é da responsabilidade dos governos dos Estados-Membros, enquanto representantes (soberanos) dos respectivos Estados, não estando sujeita a nenhuma formalidade especial<sup>13</sup> e podendo ter por objecto qualquer processo prejudicial<sup>14</sup>, independentemente do mesmo ter origem num tribunal sob sua jurisdição. Neste último tipo de circunstância, todavia, surge a questão de saber se o direito de apresentar

<sup>9</sup> A natureza privilegiada da participação dos Estados-Membros e da Comissão é facilmente perceptível se comparada com a posição processual das pessoas singulares e colectivas, que apenas podem apresentar alegações no caso de serem uma das partes principais (autor ou réu) no processo nacional que deu origem à questão prejudicial. Por outro lado, o facto de os Estados-Membros, assim como as instituições comunitárias, estarem representadas por um agente em cada processo prejudicial, que pode surgir acompanhado de um advogado ou de um consultor, o que lhes permite garantir uma assessoria múltipla, quer num plano jurídico, quer num plano técnico-científico, coloca-os numa posição mais forte quando comparados com as pessoas singulares e colectivas, que apenas podem estar representadas por um advogado autorizado a exercer nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro (cfr. art. 19.º do Estatuto do Tribunal de Justiça).

<sup>10</sup> Podem também intervir os membros do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, que não sejam Estados-Membros, bem como o órgão de fiscalização da AECL, sempre que a questão prejudicial se enquadre no campo de aplicação daquele Acordo (cfr. art. 104.º das Regras do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça).

<sup>11</sup> Art. 24.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

<sup>12</sup> O que foi feito, por exemplo, no quadro do caso *Paola Faccini Dori Srl* (Processo n.º C-91/92, CJ, 1992, pp. 5383 e segs.), onde se questionava a possibilidade de atribuição de efeito directo horizontal às directivas.

<sup>13</sup> As observações devem ser efectuadas na sua própria língua oficial (art. 29.º, n.º 3 do Regulamento de Processo do TJCE).

<sup>14</sup> Um Governo de um Estado-Membro pode apresentar observações mesmo na eventualidade de a disposição de direito europeu objecto da questão prejudicial não lhe ser ainda aplicável. Neste sentido, decidiu o TJCE no acórdão *Industrie Tessili Italiana Como contra Dunlop A.G.* (Processo n.º 12/76, CJ, p. 1473 e segs.), no qual o Reino Unido e a Irlanda apresentaram observações num processo prejudicial oriundo da Alemanha respeitante à interpretação de uma disposição da Convenção de Bruxelas de 1968 sobre o reconhecimento de julgamentos em matérias civis e comerciais, que o art. 23.º do Estatuto do TJCE permitia aos Estados-Membros

observações se mantêm na eventualidade da parte no processo nacional ser o próprio Estado, como por exemplo um organismo que se situe no quadro da administração directa, autónoma ou local. O TJCE viria a pronunciar-se sobre este assunto, ainda que no quadro de um recurso de anulação, no acórdão *Comissão contra Bélgica*<sup>15</sup>, no sentido de ser admissível a apresentação de alegações e observações em paralelo, quer pelo governo do Estado-Membro, como interessado, quer pela entidade estatal em causa, na qualidade de parte. Cabe, portanto, a cada Estado-Membro decidir sobre a apresentação de uma defesa comum ou separada, a qual pode também resultar de regras constitucionais, designadamente do princípio da separação de poderes<sup>16</sup>.

O Estado português tem optado, em processos prejudiciais oriundos de jurisdições portuguesas nas quais o Estado é parte, por apresentar observações escritas apenas na qualidade de interessado<sup>17</sup>. Esta prática, contudo, tem conhecido

---

em questão a apresentação de observações, ainda que estes não fossem abrangidos pela mesma. Apesar de, neste caso, a decisão do TJCE se ter fundado, ainda que parcialmente, na circunstância de o Reino Unido e a Irlanda estarem obrigados a tornarem-se futuramente parte da mencionada Convenção (*ibid.*, pp. 1484 e 1485), parece resultar do art. 23.º do Estatuto do TJCE que os Estados-Membros têm o direito de apresentar observações respeitantes à interpretação de qualquer norma europeia, mesmo que esta não tenha aplicação no seu território. Como bem notam David W. K. Anderson e Marie Demetriou (*op. cit.*, p. 242), este princípio tem particular relevância no quadro dos “opt-outs” permitidos para alguns Estados-Membros (v.g. art. 35.º TUE), argumentando que, nestes casos, os Estados-Membros podem apresentar observações escritas sempre que em causa estejam questões políticas e jurídicas de particular relevância.

<sup>15</sup> Processo n.º 77/69, CJ, 1970, p. 237 e segs.

<sup>16</sup> O processo *Fazenda Pública contra Câmara Municipal do Porto* (Processo n.º C-446/98, CJ, pp. I-11435 e segs.), oriundo do Supremo Tribunal Administrativo, é, a este respeito, ilustrativo. A propósito da questão de saber se e em que medida as taxas de estacionamento cobradas por um município estão sujeitas a IVA, em sentido favorável pronunciaram-se quer a administração fiscal, na qualidade de parte, quer o Governo português, na qualidade de interessado, tendo também intervindo, em sentido desfavorável e na qualidade de parte, a Câmara Municipal do Porto. Para outro exemplo, cfr. o caso *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten contra Wirtschaftskammer* (Processo n.º C-220/02, CJ, 2004, p. I-5907 e segs.), onde estavam em causa duas questões prejudiciais colocadas por um tribunal austríaco que foram objecto de observações escritas quer por uma entidade estatal, a *Wirtschaftskammer* (Câmara Económica da Áustria), como parte, quer pelo Governo austríaco, como interessado, sendo certo que estas duas entidades propugnaram respostas diferentes para a primeira das duas questões colocadas.

<sup>17</sup> V. g. Processo n.º C-181/00, *Flightline Ltd contra Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações e Transportes Aéreos Portugueses SA (TAP)*, CJ, 2002, pp. I-6139 e segs., Processo n.º C-251/00, *Ilumitrónica - Iluminação e Electrónica Ld.º contra Chefe da Divisão de Procedimentos Aduaneiros e Fiscais/Direcção das Alfândegas de Lisboa*, CJ, 2002, pp. I-10433 e segs., Processo n.º C-6/01, *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e outros contra Estado português*, CJ, 2003, pp. I-8621 e segs., Processo n.º C-77/01, *Empresa de Desenvolvimento Mineiro SGPS SA (EDM) contra Fazenda Pública*, CJ, 2004, pp. I-4295 e segs. ou Processo n.º C-30/02, *Recheio - Cash & Carry SA contra Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*, CJ, 2004, pp. I-6051 e segs..

frequentes excepções, designadamente quando são partes no processo a administração fiscal<sup>18</sup>, o Ministério Público<sup>19</sup> ou uma autarquia local<sup>20</sup>, que nessa qualidade apresentam geralmente alegações em paralelo com as observações escritas apresentadas pelo governo nos termos do art. 23.º do Estatuto do TJCE<sup>21</sup>.

- III. A apresentação de observações na fase escrita nunca impede a posterior intervenção na fase oral do processo prejudicial, sendo também possível ao Estado-Membro optar por apresentar observações apenas nesta fase<sup>22</sup>. Por outro lado, a natureza não contraditória da fase escrita e oral do processo prejudicial preclui a apresentação de mais de uma observação escrita ou oral por Estado-Membro<sup>23</sup>.

### 3. Motivações para a apresentação de observações

- I. O descrito enquadramento procedimental da participação dos governos dos Estados-Membros no seio de um processo prejudicial apresenta-se muito favorável a estes, possibilitando-lhes uma real oportunidade de defender os seus interesses de uma

<sup>18</sup> V.g. Processo n.º C-347/95, *Fazenda Pública contra União das Cooperativas Abastecedoras de Leite de Lisboa, UCRL (UCAL)*, CJ, 2004, pp. I-6051 e segs., Processo n.º C.28/96, *Fazenda Pública contra Fricarnes SA*, CJ, 1997, pp. I-4939 e segs., Processo n.º C-130/96, *Fazenda Pública contra Solisnor-Estaleiros Navais SA*, CJ, 1997, pp. I-5053 e segs., Processo n.º 375/98, *Ministério Público e Fazenda Pública contra Epsom Europe BV*, CJ, 2000, pp. I-4243 e segs. ou Processo n.º C-19/99, *Modelo Continente SGPS SA contra Fazenda Pública*, CJ, 2000, pp. I-7213 e segs..

<sup>19</sup> Processo n.º C-348/89, *Mecanarte-Metalurgia de Lagoa Ltd contra Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, CJ, 1991, pp. I-3277 e segs., Processo n.º C-343/90, *Manuel José Lourenço Dias contra Director da Alfândega do Porto*, CJ, 1992, pp. I-4673 e segs., Processo n.º C-371/90, *BeiraFrio – Indústria de Produtos Alimentares Lda contra Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, CJ, 1992, pp. I-2715 e segs. e Proc. n.º C-60/91, *Processo-crime contra José António Batista Morais*, CJ, 1992, pp. I-2085 e segs..

<sup>20</sup> Processo n.º C-446/98, cit..

<sup>21</sup> Esta opção pela apresentação de alegações e observações escritas em simultâneo representa uma duplicação de custos para o Estado português pois as despesas decorrentes da intervenção do Governo não são reembolsáveis. Na verdade, com excepção do mencionado caso *Fazenda Pública contra Câmara Municipal do Porto* (cfr. nota de rodapé 17), onde a autonomia constitucional das autarquias locais justificava uma posição autónoma, afigura-se dificilmente perceptível a necessidade de uma intervenção paralela por parte de diferentes organismos da administração directa, o que parece ser também reflexo de algumas carências organizativas da mesma.

<sup>22</sup> K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 566.

<sup>23</sup> Neste sentido, Gian-Paolo Manzella (*op. cit.*, p. 904) e “Guia para os Representantes das Partes” (Julho de 2004, p. 14, disponível em <http://www.curia.eu.int> (Janeiro de 2006)). Em sentido contrário, K. J. M. Mortelmans (*op. cit.*, p. 565), argumentando que a natureza vaga do art. 23.º do Estatuto do TJCE não impede a dedução de resposta a observações de outros interessados, desde que as mesmas sejam efectuadas tempestivamente.

forma legítima, porque realizada sob no quadro do direito europeu<sup>24</sup>. Os únicos escolhos a esta participação podem ser encontrados nos custos associados à mesma, que são sempre suportados pelos Estados-Membros sem possibilidade de reembolso<sup>25</sup>, no facto de os Estados-Membros não terem livre acesso à totalidade do processo, porquanto a notificação que recebem contém apenas um pequeno conspecto factual e jurídico do processo nacional que acompanha as questões prejudiciais suscitadas, e o curto horizonte temporal estabelecido para a apresentação de observações, o que torna difícil a preparação de observações escritas em casos tecnicamente mais complexos. Em todo o caso, uma vez efectuada uma análise dos custos e potenciais benefícios da participação num processo prejudicial, fácil se torna perceber as enormes vantagens que os vários governos podem retirar da mesma, o que tem sido percebido por estes que, como veremos, têm seguido uma política crescente de apresentação de observações escritas.

II. Podem ser vários os factores que justificam a intervenção de um governo de um Estado-Membro num determinado processo prejudicial, a qual ocorre normalmente logo na fase escrita do mesmo<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Muito embora seja impossível aferir seriamente o grau de influência das observações dos Governos dos Estados-Membros junto do TJCE, são vários os exemplos de intervenções que aparentam ter sido acolhidas. W. K. Anderson e Marie Demetriou (*op. cit.*, p. 247) citam como exemplo o caso *Defrenne contra S.A. Belge de Navigation Aérienne Sabena* (Processo n.º 43/75, CJ, 1976, pp. 455 e segs.), onde as observações do Reino Unido e da Irlanda foram expressamente mencionadas pelo TJCE como tendo-o persuadido a impôr uma limitação à aplicação ao art. 119.º (actual art. 141.º) do TCE, relativo à igualdade de remuneração entre sexos, e os dois casos *Foglia contra Novello* (Processo n.º 04/79, CJ, 1980, pp. 745 e segs. e Processo n.º 244/80, CJ, 1981, pp. 3045 e segs.), onde as observações da França e da Dinamarca estavam sozinhas na argumentação, que veio a ser acolhida, segundo a qual os pedidos do tribunal italiano sobre a apreciação da conformidade de uma lei francesa deveriam ser declarados inadmissíveis. Para outros exemplos, K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 584.

<sup>25</sup> Foi esta a solução encontrada pelo TJCE desde o primeiro processo prejudicial (Processo n.º 13/61, *De Geus and Bosch*, CJ, 1962-1964, pp. 11 e segs.). Sobre os custos dos Estados-Membros no âmbito dos processos prejudiciais, K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, pp. 568 e 569.

<sup>26</sup> A razão para tal decorre da finalidade da apresentação de observações na fase escrita do processo prejudicial ser “sugerir as respostas que o Tribunal deveria dar às questões suscitadas e expor, sucinta mas exaustivamente, a argumentação em apoio dessas respostas” (Guia para os Representantes das Partes, Julho de 2004, cit., p. 14), ao passo que a fase oral tem uma natureza claramente subsidiária decorrente da limitação temporal a que está sujeita (30 minutos por parte), cuja função é, essencialmente, a de: “(i) responder às perguntas do TJCE; (ii) se for caso disso, recordar muito sucintamente a posição adoptada, sublinhando os fundamentos essenciais desenvolvidos por escrito; (iii) eventualmente, apresentar os argumentos novos resultantes de acontecimentos recentes ocorridos após o encerramento da fase escrita e que, por isso, não puderam ser expostos nos actos processuais; (iv) explicar e aprofundar os pontos mais complexos e os de mais difícil compreensão, bem como destacar os mais importantes; (v) responder brevemente aos argumentos essenciais apresentados nas observações escritas de outros interessados.” (cfr. Guia para os Representantes das Partes, Julho de 2004, cit., p. 21).

Importa, todavia, distinguir entre as observações escritas apresentadas em processos prejudiciais oriundos de tribunais do próprio Estado-Membro (processos internos) das observações escritas submetidas em processos provindo de outros Estados-Membros (processos externos), pois se nas primeiras o interesse dos Estados é geralmente mais claro, porquanto frequentemente estão em cheque, ainda que indirectamente, normas nacionais, já nas segundas podem ser várias os motivos que justificam uma intervenção. Entre estes, podemos identificar, desde logo, o facto de o processo prejudicial poder apresentar um elemento de conexão com um Estado-Membro, por exemplo o facto de uma das partes no processo ser um seu nacional<sup>27</sup>, ou de em causa no tribunal a quo estar uma lei desse Estado<sup>28</sup>, ou soluções jurídicas muito similares à existentes no seu ordenamento jurídico<sup>29</sup>. As motivações para uma intervenção podem também resultar de interesses económicos<sup>30</sup> ou políticos<sup>31</sup> de um Estado-Membro. Mais genericamente, as razões para a apresentação de observações podem também resultar da natureza particularmente importante da matéria em questão, especialmente se envolverem questões do foro

<sup>27</sup> V. g. as observações da Itália no Processo n.º 67/74, *Bonsignore contra Obertadtdirektor der Stadt Köln*, CJ, 1975, p. 125 e segs. e da Espanha no Processo n.º C-85/95, *Martinez Sala contra Freistaat Bayern*, CJ, 1998, pp. I-2691 e segs..

<sup>28</sup> Que, desta forma, pode vir a ser afastada pelo tribunal nacional na sequência da decisão do TJCE em resposta à questão prejudicial. Como exemplo deste tipo podemos encontrar a observação do Reino Unido no Processo n.º 244/78, *Union Lattière Normande contra French Dairy Farms Ltd*, CJ, 1979, p. 2663 e segs.; a observação da França no Processo n.º 104/79, *Foglia contra Novello (1)*, CJ, 1980, pp. 735 e segs.; ou a observação da Bélgica no Processo n.º 261/81, *Walter Ran Lebensmittelwerke contra De Smedt PvbA*, CJ, 1982, p. 3961 e segs..

<sup>29</sup> Por exemplo, as questões prejudiciais relativas a matérias de regulação de lotarias e do jogo, que foram objecto de um inusitado número de observações por parte dos Governos dos Estados-Membros, incluindo observações orais e escritas do Governo português (v. g. Processo n.º C-275/92, *H. M. Customs and Excise contra Schindler*, CJ, 1994, pp. I-1039 e segs., com nove observações; o Processo n.º C-67/98, *Questore di Verona contra Diego Zenatti*, CJ, 1999, pp. I-7289 e segs., com seis observações; e o Processo n.º C-124/97, *Marku Juhani Läärä e al. contra Kihlakunnansyyttäjät*, CJ, 1999, pp. I-6067 e segs., com onze observações).

<sup>30</sup> V. g., a observação do Reino Unido no Processo n.º 293/83, *Gravier contra City of Liège*, CJ, 1985, pp. 593 e segs..

<sup>31</sup> K. J. M. Mortelmans (*op. cit.*, p. 581) aponta como exemplo de motivação política para a apresentação de observações, as questões vinícolas em França (Processos n.º 80 e 81/77, *Les Commissionnaires Reunis e Ramel contra Receveur des Douanes*, CJ, 1978, pp. 341 e segs.) e das pescas no Reino Unido (Processos 3, 4 e 6/76, *Kramer e outros*, CJ, 1976, pp. 515 e segs.).



constitucional<sup>32</sup> ou o alcance genérico da interpretação e aplicação de determinados procedimentos<sup>33</sup>, princípios<sup>34</sup>, ou certas normas de direito europeu<sup>35</sup>.

Por seu turno, a apresentação de uma observação de um Estado-Membro na fase oral pode ser motivada, se subsequente a uma observação na fase escrita, pela necessidade de corrigir ou contrariar um determinado argumento apresentado por outro interessado nas suas observações escritas<sup>36</sup> ou de acrescentar novos argumentos resultantes de novos dados trazidos para o processo. No caso da observação ocorrer apenas na fase oral, tal pode ainda ter sucedido pela circunstância de só tardiamente o Estado-Membro se ter apercebido da importância do processo prejudicial<sup>37</sup> ou de não ter apresentado tempestivamente as suas observações escritas.

<sup>32</sup> Parece ter sido esse o sentido das constantes observações da Alemanha em processos prejudiciais respeitantes à protecção de direitos fundamentais, onde propugnava uma protecção semelhante à existente na Lei Fundamental alemã (cfr. M. Seidel, “Experiences of the Government of the Federal Republic of Germany with Article 177 References”, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987, pp. 243 e 244 e segs.), ou a recente observação do Reino Unido no caso *Gerhard Köbler contra Republik Österreich* (Acórdão n.º C-224/01, CJ, 2003, pp. I-10239 e segs.), onde estava em causa a possibilidade de responsabilizar um Estado-Membro pelos danos causados por uma violação do art. 234.º TCE por um tribunal interno, o que brigava com o princípio da irresponsabilidade dos magistrados existente neste Estado (cfr. John Collins, *op. cit.*, p. 363).

<sup>33</sup> O interesse que o primeiro processo prejudicial requerido ao abrigo do procedimento acelerado (Processo n.º C-189/01, *Jippes e al. contra Minister van Landbouw, Natuurbeher en Visserij*, CJ, 2001, pp. I-5689 e segs.) teve por parte de seis Governos, apesar do muito curto lapso temporal que tinham para apresentar observações, é bem revelador desta situação.

<sup>34</sup> V. g., os casos *Brasserie du Pêcheur contra Bundesrepublik Deutschland* e *The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e outros* (Processo n.º C- 46 e 48/93, CJ, pp. I-1029 e segs.), onde estava em causa o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pela violação de direito comunitário.

<sup>35</sup> Carnelutti acrescenta ainda a proposta de solução de um problema técnico especialmente difícil, mesmo que as consequências financeiras para o Estado-Membro em causa sejam reduzidas. Seria esta a razão para a participação da França nos Processos n.º 15/81, *Gaston Schul B.V. contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, CJ, 1982, pp. 1409 e segs. (observação oral apenas) e no Processo n.º 47/84, *Gaston Schul B.V. contra Staats-secretaris van Financien*, CJ, 1985, pp. 1481 e segs.. Cfr. A. Carnelutti, “The Role of the Government Representatives in Article 177 References; the experiences of France”, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987, pp. 49 a 53.

<sup>36</sup> A resposta a um argumento apresentado numa observação escrita parece ter estado, segundo R. N. Hicks, na origem da intervenção oral do Reino Unido no Processo n.º 181/84, *R. contra IBAP, ex p. E. D. & F. Man (Sugar) Ltd*, CJ, 1985, pp. 2889 e segs. Cfr. R. N. Hicks, “Article 177 References: the United Kingdom experience”, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987, p. 257.

<sup>37</sup> O que terá ocorrido, segundo W. K. Anderson e Marie Demetriou (*op. cit.*, pp. 245 e 246), no processo *Martinez Sala* (Processo n.º C-85/96, CJ, 1998, pp. I-2691 e segs.), relativo ao alcance da cidadania europeia, mas onde a questão prejudicial colocada dizia respeito a uma norma de cariz essencialmente técnico relativa ao sistema de segurança social, o que terá motivado que apenas dois Estados-Membros tenham apresentado observações escritas e outros dois observações orais.

- III. Apresentadas as motivações para a apresentação de observações escritas, resta aferir as razões que podem estar na origem da sua omissão. A par da falta de interesse no caso em concreto<sup>38</sup>, ao que poderá acrescer a falta de tempo para a sua preparação, a manifesta falta de acordo no seio do governo sobre o sentido da mesma ou ainda razões do foro logístico ou económico, a não dedução de uma intervenção pode ainda resultar do facto de o governo do Estado-Membro apresentar alegações como parte ou então se sentir representado nas observações escritas apresentadas por outros intervenientes<sup>39</sup>.

#### 4. Organização interna da representação dos Estados-Membros perante o TJCE

- I. O curto período previsto para a apresentação de observações – dois meses – exige, da parte dos governos dos Estados-Membros, a criação de mecanismos de coordenação intragovernamental eficientes que assegurem uma consistente representação perante o TJCE. Para esse efeito, foram vários os modelos organizacionais adoptados pelas diferentes administrações nacionais.

O Governo português optou por criar na Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, integrada na Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros<sup>40</sup>, a direcção de serviços de assuntos jurídicos que tem por escopo assegurar a coordenação da participação portuguesa no quadro dos processos prejudiciais perante o TJCE<sup>41</sup>. As notificações destes processos são recebidas por esta entidade, que posteriormente as envia para os departamentos

<sup>38</sup> Que poderá ser decorrente do facto de a matéria objecto da questão prejudicial ser completamente estranha ao ordenamento jurídico do Estado-Membro ou então existir na situação em apreço já jurisprudência constante do TJCE, o que tornaria a intervenção supérflua.

<sup>39</sup> Como por exemplo o Conselho, o que terá sucedido no Processo n.º 148/78, *Publico Ministero contra Ratti*, CJ, 1978, pp. 1629 e segs.. Cfr. K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 579.

<sup>40</sup> A Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários foi criada em 1985 (Decreto-Lei n.º 526/85, de 31 de Dezembro) para substituir o Secretariado para a Integração Europeia, instituído em 1977 (Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto), tendo sido depois modificada em 1991 (Decreto-Lei n.º C-344/91, de 17 de Setembro) para modelar as suas competências ao novo quadro institucional da UE. Actualmente, as suas atribuições estão descritas no art. 8.º do Decreto-Lei n.º C-48 /94, de 24 de Fevereiro (Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros).

<sup>41</sup> Estas tarefas de coordenação estão, em teoria, limitadas pelas directrizes emanadas pela Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias, criada pelo Decreto-Lei n.º C-344/91, de 17 de Setembro, que, no quadro da sua missão de coordenação ministerial da posição do Estado português junto das instituições europeias, define a orientação portuguesa em matéria de pré-contencioso e de contencioso europeu.

governamentais mais interessados na matéria em causa. A decisão de apresentação de observações por parte do Governo português é tomada por estes departamentos juntamente com a referida direcção de serviço, sendo as observações efectuadas com o recurso a juristas dos referidos departamentos governamentais, que podem também vir a ter uma participação na fase oral do processo.

Nos demais Estados-Membros encontramos diversos modelos orgânicos que têm em comum a existência de uma entidade coordenadora, mas que se distinguem pela natureza dos seus poderes, deveres e funções. Nestes termos, se em Espanha e em Itália foi criada uma estrutura administrativa análoga à portuguesa<sup>42</sup>, em França a opção recaiu na criação de um Comité interministerial de natureza política<sup>43</sup>, ao passo que na Alemanha as tarefas de coordenação competem em conjunto aos Ministérios das Finanças e da Economia<sup>44</sup> e no Reino Unido se constituiu um entidade especial no seio da entidade responsável pela defesa jurídica do Estado<sup>45</sup>.

- II. A diferente concretização orgânica da representação perante o TJCE esconde a disparidade de meios logísticos existente entre os diferentes Estados-Membros, o que refrange a importância que atribuem à sua intervenção junto do TJCE e se traduz, como veremos, na quantidade e qualidade das observações efectuadas. Na verdade, enquanto alguns Estados-Membros, como Portugal e o Luxemburgo, apenas têm uma pessoa encarregada de organizar a defesa do seu Estado perante o TJCE<sup>46</sup>, a maioria dos demais optaram por criar equipas de peritos jurídicos especificamente com essa função, o que lhes permite assegurar uma contribuição mais frequente e persuasiva.

<sup>42</sup> Assegurada igualmente no âmbito dos respectivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros pelo *Servizio del Contenzioso Diplomatico presso il Ministero degli affari esteri*, em Itália, e pela *Secretaria de Estado para las Comunidades Europeas del Ministerio Assuntos Exteriores*, em Espanha.

<sup>43</sup> O *Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de Coopération Economique Européenne*, criado em 1948 para administrar o plano Marshall e que funciona sob a supervisão do Primeiro-Ministro francês.

<sup>44</sup> Esta original atribuição da representação da Alemanha perante o TJCE parece ser ainda resultante da natureza original do Tratados que versava sobre matérias essencialmente económicas. Sobre este assunto, Marie-Pierre Granger, *op. cit.*, p. 21.

<sup>45</sup> A *European Division do Treasury Solicitor's Department*.

<sup>46</sup> Marie-Pierre Granger, *op. cit.*, p. 20. A este propósito, contudo, importa notar que, no caso português, esta coordenação é assessorada por uma pequena equipa que gere igualmente toda a fase pré-contenciosa perante o TJCE.

O caso britânico é, a este respeito, paradigmático se comparado, por exemplo, com o português acima descrito. A participação do Reino Unido no quadro dos processos prejudiciais é assegurada pela *European Division* da *Treasury Solicitor's Department*, que se subdivide em duas secções: a *Advisor's Section*, constituída por quatro juristas, e que tem por missão prestar assessoria jurídica em matérias comunitárias; e a *Litigation Section*, constituída por três juristas, que funcionam como agentes junto do TJCE e que são responsáveis pela apresentação de observações junto deste tribunal.

Após ter sido notificada da existência de um processo prejudicial, a *Litigation Office* reenvia o processo para os departamentos governamentais mais interessados nas matérias objecto do mesmo, questionando-os sobre a oportunidade da apresentação de observações. Caso estes concluam pela necessidade de apresentação de observações escritas<sup>47</sup>, a redacção das mesmas é feita por *Barristers*, sob a supervisão da *Litigation Section* e do departamento governamental em causa. Um procedimento similar é seguido aquando da preparação de observações orais, igualmente a cargo de *Barristers* contratados para o efeito<sup>48</sup>.

## 5. Dados Estatísticos relativos a observações escritas apresentadas nos últimos vinte anos

- I. A capacidade dos governos dos Estados-Membros para influenciar o TJCE no quadro do procedimento prejudicial manifesta-se, como vimos, essencialmente através da frequência e da qualidade das observações que apresentam durante a sua tramitação. Quanto ao primeiro aspecto, afigura-se evidente que quanto maior for o envolvimento numa determinada discussão, maiores são as probabilidades de sucesso na mesma. Parece também ter sido esta a conclusão a que chegaram os governos dos Estados-Membros, como demonstram os dados estatísticos, que se reportam às observações escritas apresentadas desde 1986 por seis Estados-Membros: Alemanha, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Portugal.

---

<sup>47</sup> John Collins (*op.cit.*, p. 360) salienta que em alguns processos prejudiciais a opção é apenas de “monitorizar” o procedimento, reservando-se apenas o direito de intervir na fase oral do processo caso tal seja considerado necessário.

<sup>48</sup> Sobre o funcionamento da *European Division* do *Treasury Solicitor's Department*, cfr., para maior desenvolvimento, John Collins, *op. cit.*, pp. 359 a 363 e Gian-Paolo Manzella, *op. cit.*, pp. 921 a 926.

A opção por um horizonte temporal de vinte anos justifica-se pelo facto de o mesmo coincidir com a adesão de Portugal à UE, ao passo que a escolha dos Estados-Membros alvo de análise teve como objectivo comparar o caso português com os quatro maiores Estados-Membros da UE (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) e com a Espanha, que aderiu à UE na mesma altura que Portugal.

A apresentação do número absoluto de observações será realizada em duas tabelas: uma onde estarão elencados o número de observações em processos externos (Tabela I) e outra relativa ao número de observações escritas relativas a processos internos (Tabela II). A razão para esta distinção, como já tivemos oportunidade de referir, resulta da circunstância de no segundo tipo de participação estarem geralmente em causa, ainda que indirectamente, normas nacionais, pelo que uma intervenção estadual ocorrerá presumivelmente com muito maior frequência. O nível de importância desta opção dos governos dos Estados-Membros pela participação em processos internos será, por sua vez, representada num Gráfico (I). Finalmente, num último Gráfico (II), precederemos à apresentação da comparação entre as duas formas de contribuição que cada sistema jurídico nacional pode ter no quadro de um processo prejudicial, nomeadamente o número de observações escritas apresentadas pelo Governo português e o número de questões prejudiciais colocadas pelos juízes nacionais, procurando, desta forma, averiguar a existência de diferentes abordagens face ao mecanismo prejudicial por parte dos tribunais e das administrações nacionais.

- II. Na Tabela I estão enunciados o número absoluto de observações escritas apresentados por Estados-Membros em processos prejudiciais provenientes de tribunais situados noutros Estados-Membros no período compreendido entre 1986 e 2005, bem como a percentagem de observações escritas sobre o número total de questões prejudiciais colocadas por esses tribunais nesse período.

**Tabela I**  
**Observações escritas em processos prejudiciais oriundos de tribunais externos<sup>49</sup>**  
**1986-2005\***

	AL	%	ESP	%	FR	%	IT	%	PT	%	RU	%
1986	9	12,33	4	4,44	9	12,50	17	19,77	0	0,00	19	22,89
1987	7	6,25	8	5,59	8	7,41	17	12,23	6	4,17	22	16,30
1988	6	4,14	9	5,06	7	4,96	16	10,60	9	5,03	22	13,50
1989	8	8,70	8	5,84	9	8,11	13	10,08	2	1,45	32	25,60
1990	9	8,41	7	5,19	10	8,33	8	6,90	1	0,72	21	16,28
1991	2	2 16,67	2	1,10	5	3,18	12	8,00	2	1,09	20	11,63
1992	18	18,00	4	2,55	7	4,76	9	6,43	1	0,62	26	18,06
1993	23	15,65	14	7,11	28	15,38	10	5,56	17	8,46	35	18,23
1994	19	11,95	12	6,32	42	25,15	14	8,92	7	3,47	42	23,46
1995	18	9,00	42	17,43	50	24,04	21	10,88	6	2,44	32	13,85
1996	26	13,68	13	5,20	60	25,86	10	5,38	3	1,20	43	18,30
1997	33	17,10	9	3,91	42	18,34	17	8,99	5	2,11	45	20,36
1998	21	9,77	13	6,22	51	20,56	16	7,11	6	2,33	33	13,75
1999	24	11,65	14	5,58	40	16,81	14	6,60	13	5,24	34	14,59
2000	18	10,17	15	6,85	24	11,32	19	10,92	3	1,39	28	14,14
2001	19	10,33	13	5,58	20	9,01	26	13,20	4	1,72	34	15,74
2002	18	11,46	2	0,94	25	12,02	18	10,06	12	5,63	21	10,40
2003	10	5,99	8	3,96	18	8,96	14	8,48	10	4,78	28	14,89
2004	31	15,58	18	7,47	25	10,96	21	10,45	12	4,84	18	7,93
2005*	19	14,62	10	6,37	18	11,61	25	16,23	9	5,45	22	14,19
<b>Total</b>	<b>358</b>	<b>11,60</b>	<b>225</b>	<b>5,84</b>	<b>498</b>	<b>13,89</b>	<b>317</b>	<b>9,54</b>	<b>128</b>	<b>3,23</b>	<b>577</b>	<b>15,73</b>

\* Até 30 de Setembro de 2005.

AL – Alemanha; ESP – Espanha; FR – França; IT – Itália; PT – Portugal; RU – Reino Unido.

Os dados apresentados assinalam um significativo número de observações escritas efectuadas pelo Reino Unido (577), seguido de perto pela França (498) e a razoável distância pela Alemanha (358), Itália (317), Espanha (225) e Portugal (128). Em termos percentuais médios do número de observações escritas sobre o

<sup>49</sup> Os dados recolhidos respeitantes a observações escritas reportam-se à data da apresentação das mesmas na secretaria do TJCE. As percentagens foram calculadas sobre o número total de questões prejudiciais colocadas por tribunais de outros Estados-Membros. Não foram incluídas as observações resultantes de respostas a questões escritas colocadas pelo TJCE.

número total de questões prejudiciais colocadas, a posição relativa do Reino Unido (15,73%) e França (13,89%) ganha ainda mais importância se comparada com a Alemanha (11,60%), a Itália (9,54%) e, particularmente, a Espanha (5,84%) e Portugal (3,23%).

Outra particularidade interessante dos números apresentados resulta da evolução da apresentação de observações escritas pelo Estado francês, que regista um aumento exponencial após 1993, o que indicia uma clara mudança de política governamental neste âmbito, no sentido de procurar maximizar a sua influência junto do TJCE<sup>50</sup>.

III. A Tabela II, por seu turno, apresenta a percentagem de observações escritas apresentadas pelos Estados-Membros considerados relativamente a processos prejudiciais provenientes de tribunais internos desde 1986.

**Tabela II**  
**Observações escritas colocadas em processos prejudiciais oriundos**  
**de tribunais internos**  
**1986-2005\***

	N.º Questões Prejudiciais	N.º Observações	%
ALEMANHA	931	436	46,83
ESPAÑA	162	124	76,54
FRANÇA	430	350	81,40
ITÁLIA	693	391	56,42
PORTUGAL	56	45	80,36
REINO UNIDO	348	326	93,68

\* Até 30 de Setembro de 2005.

Curiosamente, ao contrário do que sucede com as observações escritas relativas a processos prejudiciais externos (Tabela I), as observações escritas relativas a processos providos de tribunais internos revelam uma elevada percentagem de

<sup>50</sup> Thomas de la Mare (“Article 177 in Social and Political Context”, in *The Evolution of EU Law*, Paul Craig e Gráinne de Búrca (eds.), Oxford University Press, New York, 1999, p. 244) relaciona este aumento no número de observações escritas com a decisão do Conseil d’Etat no caso *Nicolo*, onde finalmente foi reconhecido o primado do direito comunitário pelos tribunais administrativos, o que terá espoletado a necessidade de procurar intervir mais eficazmente junto do TJCE.

observações do Estado português (80,36%), semelhante à do Estado francês (81,40%), e só largamente ultrapassada pelo Reino Unido (93,68%), sendo, todavia, consideravelmente superior à da Alemanha (46,83%), Itália (56,42%) e Espanha (76,54%).

A orientação do Governo português, à semelhança do que sucede com os seus congéneres espanhol, francês e, especialmente, britânico, parece ser, portanto, a de apresentar observações escritas sempre que a questão prejudicial seja oriunda de tribunais internos. O mesmo não se pode dizer dos Governos alemão e italiano, onde a opção aparenta ser a de apresentar observações escritas somente em determinadas situações, o que se reflecte na percentagem de cerca de 50% face ao número total de processos prejudiciais provindos de tribunais destes Estados-Membros.

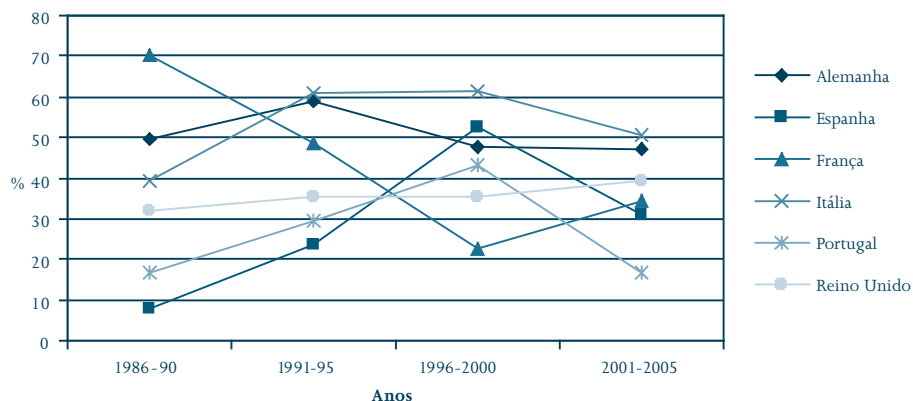
Em todo o caso, importa salientar que a elevada percentagem apresentada por Portugal e Espanha deve ser confrontada com o reduzido número de questões prejudiciais enviadas para o TJCE pelos seus tribunais neste período, que totalizam, respectivamente, 56 e 162 questões prejudiciais. Em sentido contrário, o muito elevado número de questões prejudiciais colocados por tribunais alemães (931) e italianos (693) aparenta ser o responsável pela decisão política de apenas apresentar observações em 50% dos processos, algo que não sucede nos casos britânico (348) e francês (430), onde o mais reduzido número de questões prejudiciais colocadas pelos seus tribunais poderá ter permitido uma taxa de participação mais elevada.

IV. Comparando os números de observações escritas apresentadas pelos governos considerados em processos prejudiciais provindos de tribunais internos e externos, chegamos à conclusão de que a participação nos primeiros é, em termos percentuais, incomparavelmente superior à dos segundos. Ou seja, sempre que é notificado da ocorrência de uma questão prejudicial por parte de um tribunal interno, existe uma probabilidade muito maior de um governo nacional intervir do que quando essa questão provém de outra jurisdição.

Importa, contudo, perceber a dimensão relativa da importância dessa opção face à totalidade de observações escritas apresentadas, o que nos permitirá aferir o grau de “acantonamento” em processos nacionais dos governos nacionais, bem como o nível do seu interesse “europeu”, que se reflectirá predominantemente em intervenções em processos externos. Com essa intenção, elaborámos o Gráfico I, onde estão dispostas as percentagens, em cada quinquénio, de intervenções em processos internos relativamente à totalidade das observações escritas apresentadas.



Gráfico I – % de Observações Escritas em Processos Internos 1986-2005\*



\* Até 30 de Setembro de 2005.

O gráfico I permite discernir um conjunto de interessantes leituras. Em primeiro lugar, a importância que o Reino Unido, a Espanha<sup>51</sup> e, nos últimos dez anos, a França, têm atribuído aos processos prejudiciais externos, o que se afigura tanto mais relevante, quanto verificamos na Tabela II que estes Estados apresentam as mais elevadas percentagens de participação em processos internos. Em sentido diametralmente oposto, a Itália e a Alemanha, apesar de apenas intervirem em cerca de metade dos processos prejudiciais internos, são também os Estados que menor propensão apresentam para efectuar observações escritas em processos prejudiciais externos. Por último, os dados relativos a Portugal apresentam oscilações bastante pronunciadas, mas que prenunciam um gradual maior interesse pelos processos externos, o qual não deve, contudo, ser sobrestimado, porquanto o número de questões prejudiciais colocadas por tribunais portugueses tem vindo a decrescer nos últimos anos<sup>52</sup>.

V. Os dados apresentados permitem definir padrões de participação dos governos dos Estados-Membros considerados, verificando-se ser diferente a importância que atribuem à sua intervenção em processos prejudiciais perante o TJCE.

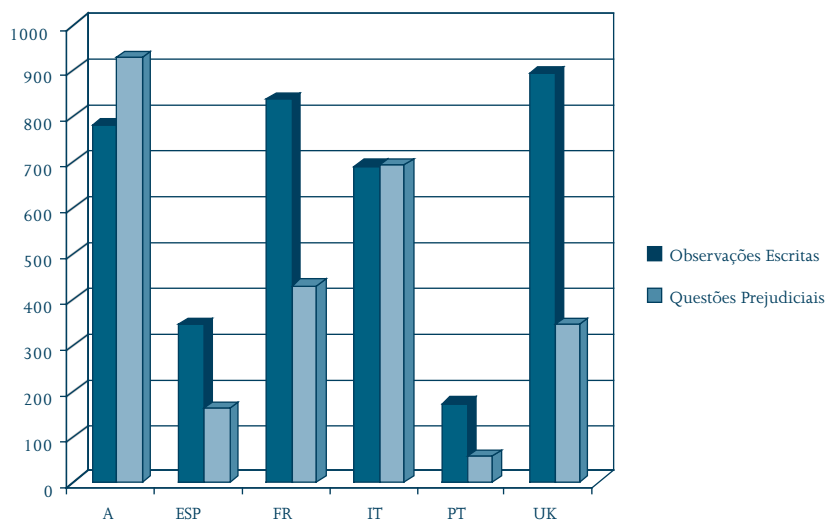
<sup>51</sup> A excepção é o quinquénio 1996-2000, que se justifica pelo facto de no ano de 1998 os tribunais espanhóis terem apresentado um inusitado número de questões prejudiciais (55).

<sup>52</sup> No quinquénio 2001-2005, a título exemplificativo, os tribunais portugueses efectuaram apenas seis questões prejudiciais.

O Reino Unido, e a curta distância a França, surge como o governo mais interventivo, especialmente se comparado com a Alemanha e a Itália, quer no número absoluto de observações escritas apresentados em processos prejudiciais externos, quer na percentagem de observações que efectua em processos prejudiciais internos. Esta constatação indicia uma clara opção política por parte dos governos britânico e francês no sentido de maximizar a sua influência junto do TJCE que contrasta com o menor interesse registado na Alemanha e Itália.

O cruzamento dos dados relativos ao número global de observações escritas com o número de questões prejudiciais colocadas pelos tribunais dos diferentes Estados-Membros considerados nos últimos vinte anos (Gráfico II) permite, por outro lado, discernir interessantes tendências que poderão apontar pistas para a diferente política de apresentação de observações descrita.

Gráfico II – N.º Observações Escritas e Questões Prejudiciais 1986-2005\*



\* Até 30 de Setembro de 2005.

AL – Alemanha; ESP – Espanha; FR – França; IT – Itália; PT – Portugal; RU – Reino Unido.

Como bem demonstra o Gráfico II, apesar dos tribunais franceses e britânicos terem participações relativamente modestas se comparados com os seus congéneres italianos e alemães, os governos daqueles Estados-Membros são aqueles que mais participam no processo prejudicial, o que parece significar que os Estados-Membros que têm jurisdições menos “europeizadas” são também aqueles que mais interesse

têm em intervir. Em abono desta interpretação podemos também invocar o caso português e espanhol, onde se verifica que o baixo número de questões prejudiciais colocadas pelos seus tribunais motivou, comparativamente, uma elevada participação dos seus governos, ainda que a considerável distância em termos absolutos do que se passa no Reino Unido e em França.

## 6. Dados estatísticos relativos a Portugal

I. O Governo português, como vimos, tem participado pouco em processos prejudiciais perante o TJCE, intervindo apenas em 3,11% dos processos externos de que é notificado, muito embora o faça com frequência em processos internos. Se a elevada participação nestes últimos parece ser, como já tivemos oportunidade de referir, decorrente de um baixo número de questões prejudiciais apresentadas, já as razões para a reduzida participação em processos prejudiciais externos não são facilmente perceptíveis.

No presente ponto da exposição procuraremos encontrar pistas de explicação para o descrito comportamento do Governo português. Com esse escopo, optamos por primeiramente aferir se a diferente dimensão de Portugal face aos demais Estados-Membros considerados poderá explicar a descrita baixa taxa de participação em processos prejudiciais externos, para posteriormente centrarmos atenções nas observações escritas apresentadas, procurando encontrar as motivações para as mesmas, identificando as matérias de que foram objecto.

II. A modesta participação global do Governo português em processos prejudiciais poderá ser primacialmente explicada pelos reduzidos meios de que dispõe para fazer face aos mesmos, pelo menos se comparado com os demais Estados-Membros considerados<sup>53</sup>, ao que poderá acrescer, ainda que muito subsidiariamente, constrangimentos de ordem orçamental<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Como tivemos oportunidade de referir no ponto 4 do presente artigo, o Governo português concentra a coordenação da sua participação essencialmente numa pessoa, ao passo que a generalidade dos demais governos dispõe de verdadeiras equipas para o mesmo fim.

<sup>54</sup> A apresentação em simultâneo e no mesmo sentido de alegações e observações escritas em processos em que o Estado português é parte (cfr. *supra* ponto 2), originando uma despropositada duplicação de custos, prejudica, no nosso entendimento, a invocação de um argumento do foro económico como decisivo para o reduzido número de observações escritas apresentado.

Com o intuito de aferir se a diferente dimensão do Estado português pode explicar as disparidades encontradas introduzimos a variável populacional, que nos permitirá calcular o valor relativo do número total de observações apresentadas pelos diferentes governos considerados neste estudo.

**Tabela III**  
**Observações Escritas e População dos Estados-Membros 1986-2005\***

	N.º Observações	População (em Milhões) <sup>55</sup>	Rácio Observações/População
ALEMANHA	782	82,5	9,49
ESPAÑA	345	43,0	8,02
FRANÇA	838	60,5	13,85
ITÁLIA	692	58,5	11,83
PORTUGAL	173	10,5	16,48
REINO UNIDO	896	60,0	14,93

\* Até 30 de Setembro de 2005.

Após a introdução de um elemento de escala verificámos que o Governo português é o primeiro em termos de rácio entre observações escritas e população (16,48), apresentando valores superiores aos do Reino Unido (14,93) e da França (13,85), deixando a considerável distância Itália (11,83), Alemanha (9,49) e Espanha (8,02).

O número relativo de observações escritas apresentadas pelo Governo português ganha ainda maior relevo se comparado com o número relativo de questões prejudiciais colocadas pelos juízes portugueses (Tabela IV).

**Tabela IV**  
**Questões Prejudiciais e População dos Estados-Membros 1986-2005\***

	N.º Questões Prejudiciais	População (em Milhões) <sup>56</sup>	Rácio Questões Prejudiciais/População
ALEMANHA	931	82,5	11,28
ESPAÑA	162	43,0	3,78
FRANÇA	430	60,5	7,11
ITÁLIA	693	58,5	11,85
PORTUGAL	56	10,5	5,33
REINO UNIDO	348	60,0	5,80

\* Até 30 de Setembro de 2005.

<sup>55</sup> Fonte: Eurostat, 2005, disponível em <http://epp.eurostat.cec.eu.int>.

<sup>56</sup> Fonte: Eurostat, 2005, cit..

Ao contrário do que sucede com os dados relativos às observações escritas verificamos que o rácio entre a população e as questões prejudiciais suscitadas pelos juízes portugueses coloca Portugal (5,33) apenas à frente da Espanha (3,78), registando um pior desempenho que o Reino Unido (5,80) e, particularmente, a França (7,11), a Alemanha (11,28) e a Itália (11,85).

O Governo português tem, portanto, uma participação mais activa nos processos prejudiciais do que os tribunais portugueses, um fenómeno que, aliás, também se verifica no Reino Unido, França e Espanha, onde a uma limitada participação judicial no procedimento prejudicial também corresponde uma acentuada intervenção governativa<sup>57</sup>.

Em todo o caso, importa notar que, se em termos relativos, a participação do Governo português é superior à dos seus congéneres, de tal circunstância não poderá resultar grande vantagem para o Estado português, porquanto a maximização da sua intervenção e consequente influência junto do TJCE ocorrerá pela frequência e, sobretudo, pela qualidade das suas observações. Nestes termos, o conteúdo e o sentido do reduzido número de observações escritas apresentadas pelo Governo português ganha, portanto, uma inusitada importância.

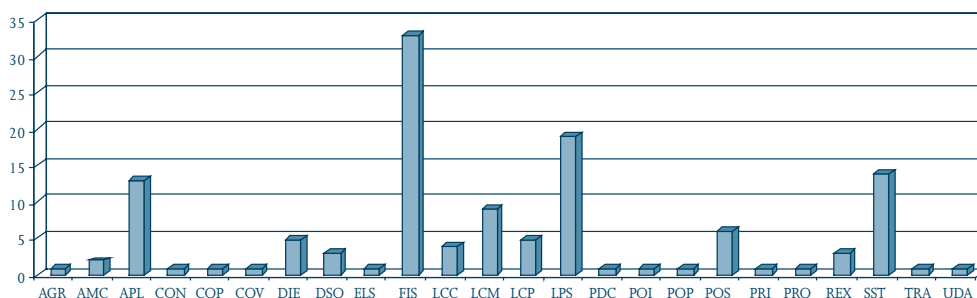
III. O enfoque da exposição estará doravante centrado no sentido das observações escritas apresentadas pelo Governo português, com o fim de averiguar as motivações que têm regido a sua actuação, o que permitirá definir a existência de padrões de actuação ao longo dos últimos vinte anos.

Começamos por apresentar, no Gráfico III, as diferentes matérias sobre que incidem as observações escritas apresentadas pelo Governo português em processos prejudiciais externos.

---

<sup>57</sup> Em sentido contrário, verificamos que na Alemanha e na Itália a reduzida participação dos respectivos governos no processo prejudicial tem como contraponto uma assinalável taxa de participação judicial. Cfr., o que a este respeito, referimos no ponto 5, e que está reflectido no Gráfico II.

Gráfico III – Matérias Abrangidas Observações do Governo Português em processos prejudiciais externos<sup>58</sup> 1986-2005\*



\* Até 30 de Setembro de 2005.

AGR – Agricultura; AMC – Ambiente e Direito dos Consumidores; APL – Aproximação de Legislação; CON – Concorrência; COP – Cooperação Judiciária e Penal; COV – Convenção de Bruxelas; DIE – Direito de Estabelecimento; DSO – Direito Societário; ELS – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; FIS – Fiscalidade; LCC – Liberdade de Circulação de Capitais LCM – Livre Circulação de Mercadorias; LPS – Livre Prestação de Serviços; PDC – Princípios de Direito Comunitário; POI – Política Industrial; POP – Política Industrial; POS – Política Social; PRI – Privilégios e Imunidades; PRO – Propriedade Intelectual; REX – Relações Exteriores; SST – Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes; TRA – Transportes; UDA – União Aduaneira.

Resulta do gráfico apresentado que o Governo português intervém preferencialmente quando é notificado de processos prejudiciais que envolvam liberdades de circulação (42)<sup>59</sup>, bem como matérias fiscais (34) e sociais (20)<sup>60</sup>, as quais correspondem globalmente a 75% do número total de observações escritas apresentadas em processos prejudiciais externos.

Já o conteúdo das observações escritas apresentadas, por outro lado, revela interessantes tendências. Se a participação em processos prejudiciais que envolvem matérias relativas à livre circulação de pessoas e ao sistema de segurança social, particularmente as que dizem respeito ao regime dos trabalhadores migrantes,

<sup>58</sup> Algumas questões prejudiciais compreendem mais do que uma matéria, tendo-se optado por aquela que mais directamente se relaciona com a mesma.

<sup>59</sup> Respectivamente, Liberdade de Circulação de Capitais (3), Liberdade de Circulação de Pessoas (5), Liberdade de Circulação de Mercadorias (9), Liberdade de Prestação de Serviços (19), bem como o Direito de Estabelecimento (5).

<sup>60</sup> Que compreende as Políticas Sociais (6) e a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (14).

parece ser motivada pelo interesse do Governo português em assegurar uma maior protecção da larga comunidade imigrante portuguesa residente na UE<sup>61</sup>, assumindo em regra uma postura “europeia”, a apresentação de observações em processos prejudiciais fiscais consubstancia normalmente a defesa de legislação ou política de um Estado-Membro que é idêntica ou muito similar à existente em Portugal<sup>62</sup>, representando geralmente uma tendência mais “nacional”.

A descrita dicotomia comportamental, que é facilmente perceptível quando se confronta o conteúdo das observações apresentadas pelo Governo português e pela Comissão, determina que o Governo português intervenha em defesa de um interesse proteccionista sempre que uma das partes no processo prejudicial é um nacional<sup>63</sup> ou quando um sector económico relevante do Estado português possa estar em causa<sup>64</sup>, mas já numa “veste europeia” quando se discutam determinados princípios fundamentais de direito europeu<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> V. g. Processo n.º C-389 e 390/87, G. B. C. Echternach e A. Moritz contra Minister Van Onderwijs En Wetenschappen, CJ, 1989, p. I-723 e segs., Processo n.º C-404/98, Josef Plum contra Allgemeine Ortskrankenkasse Rheinland, Regionaldirektion Köln, CJ, 2000, p. I-9379 e segs., Processo n.º C-444/98, R.J. de Laat contra Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, CJ, 2001, p. I-2229 e segs., Processo n.º C-43/99, Ghislain Leclere e Alina Deaconescu contra Caisse nationale des prestations familiales, CJ, 2001, p. I-4265 e segs..

<sup>62</sup> V. g. Processo n.º C-217/94, Eismann Alto Adige Srl contra Ufficio IVA di Bolzano, CJ, 1996, p. I-5287 e segs., Processo n.º C-307/97, Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland contra Finanzamt Aachen-Innenstadt, CJ, 1999, pp. I-6161 e segs., Processo n.º C-36/99, Idéal tourisme SA contra Estado Belga, CJ, 2000, p. I-6049 e segs., Processo n.º C-113/99, Herta Schmid, na qualidade de administradora da falência da P. P. Handels GmbH, em liquidação contra Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, CJ, 2001, p. I-471 e segs. e Processo n.º C-68/03, Staatssecretaris van Financiën contra D. Lipjes, CJ, 2004, p. I-5879 e segs..

<sup>63</sup> V. g. Processo n.º C-9/88, Mário Lopes da Veiga contra Staatssecretaris van Justitie, CJ, 1989, pp. I-2989 e segs, Processo n.º C-164/99, Portuguesa Construções Ld.ª, CJ, 2002, p. I-787 e segs. e Processo n.º C-215/01, Bruno Schnitzer, CJ, 2003, pp. I-14847 e segs..

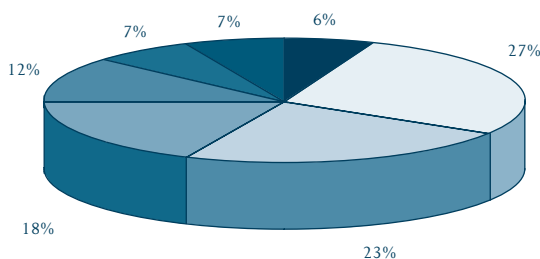
<sup>64</sup> O Governo português intervém frequentemente em defesa dos monopólios nacionais da regulação das lotarias ou do jogo (v. g. Processo n.º C-124/97, cit., Processo n.º C-452/03, cit., Processo n.º C-243/01, cit. e Processo n.º C-267/03, cit.), o mesmo sucedendo relativamente a certos sectores produtivos estratégicos, como o do açúcar nos Açores (Processo n.º C-269/96, Sucrieries et Raffineries d’Erstein SA contra Fonds d’intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS), CJ, 1998, p. I-6907 e segs) ou o vinícola (v. g. Processo n.º C-367/93, F.G. Roders BV e al. c. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, CJ, 1995, p. I-2229 e segs. e o Processo n.º C-5/05, em curso).

<sup>65</sup> V. g. o caso *Processo Penal contra Maria Pupino* (Processo n.º C-105/03, ainda não publicado), onde se discutia a extensão do princípio da interpretação conforme às decisões-quadro, tendo o Governo português sufragado uma resposta positiva à referida questão. A mesma abordagem foi também seguida no caso *Götz Leffler contra Berlin Chemie AG* (Processo n.º C-443/03, ainda não publicado), no caso *Rudy Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve* (Processo n.º C-184/99, CJ, 2001, p. I-6193 e segs.) ou no caso *Erika Steinicke contra Bundesanstalt für Arbeit* (Processo n.º C-77/02, CJ, 2003, p. I-9027 e segs.).

Por outro lado, num vasto número de observações escritas apresentadas pelo Governo português, a motivação para a intervenção não se afigura facilmente perceptível, porquanto o conteúdo da mesma tem uma natureza técnica, não envolvendo nenhuma matéria de especial sensibilidade para o Estado português, justificando-se provavelmente pelo desejo de participar activamente na solução judicial<sup>66</sup>.

Em sentido contrário, perspectivando a evolução da jurisprudência do TJCE nos últimos vinte anos, centrando o enfoque nos acórdãos mais marcantes desse período, verificamos que o Estado português não apresentou observações na maioria dos mesmos<sup>67</sup>, o que revela sintomas de algum paroquialismo, que é confirmado pelo reduzido interesse que os processos prejudiciais em que o Governo português apresentou observações tiveram por parte de outros governos (Gráfico IV).

**Gráfico IV – N.º de observações escritas de outros Estados-Membros em processos prejudiciais externos em que o Governo português apresentou observações<sup>68</sup> 1986-2005\***



\* Até 30 de Setembro de 2005.

<sup>66</sup> V. g. Processo n.º C-265/00, *Campina Melkunie BV contra Benelux-Merkenbureau*, CJ, 2004, p. I-1699 e segs., Processo n.º C-292/00, *Davidoff & Cie SA e Zino Davidoff SA contra Gofkid Ltd*, CJ, 2003, p. I-389 e segs., Processo n.º C-411/01, *GEFCO SA contra Receveur principal des douanes*, 2003, CJ, p. I-11547 e segs. e Processo n.º C-74/03, *SmithKline Beecham plc contra Lægemiddelstyrelsen*, ainda não publicado.

<sup>67</sup> Se tomarmos como referência os processos prejudiciais citados por Trevor C. Hartley (*European Law in Global Context – Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004) com data posterior a 1986, verificamos que, dos vinte e dois casos reportados nas diferentes áreas do direito europeu, o Estado português não apresentou observações escritas em nenhum deles.

<sup>68</sup> Este estudo foi efectuado através da consulta aos acórdãos do TJCE referentes aos processos prejudiciais externos objecto de observações escritas por parte do Governo português, pelo que foram apenas considerados cento e quatro processos prejudiciais, tendo sido excluídos aqueles não deram lugar à prolação de um acórdão ou que ainda estão pendentes.



Em cerca de 1/3 dos processos prejudiciais externos, o Governo português apresentou observações escritas sozinho ou acompanhado de outro governo, geralmente o do Estado-Membro de onde a questão prejudicial era originária. Em contrapartida, somente em 7% dos mesmos processos prejudiciais ocorreu um interesse de mais do que cinco governos, o que é ilustrativo da selectividade das intervenções do Governo português, normalmente centradas em questões de menor alcance, mas que têm alguma repercussão interna.

IV. No que diz respeito às observações orais apresentadas pelo Governo português, verificamos que a opção foi a de intervir apenas em alguns processos prejudiciais externos, sendo certo que em processos prejudiciais internos, tal sucede com alguma frequência, o que reflecte a mesma tendência que ocorre em relação às observações escritas. Na verdade, se nos primeiros encontramos registo de apenas doze intervenções orais<sup>69</sup>, nos segundos, apesar de bastante menos numerosos, foram vinte e uma as ocasiões em que o Governo português apresentou observações orais<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> A pesquisa foi efectuada pela consulta dos acórdãos referentes aos processos prejudiciais externos objecto de observações escritas por parte do Governo português, tendo-se verificado intervenções orais nos processos: n.º C-112/91, *Hans Werner contra Finanzamt Aachen-Innenstadt*, CJ, 1993, p. I-429 e segs.; n.º C-218/91, *Miriam Gobbis contra Landesversicherungsanstalt Schwaben*, CJ, 1993, p. I-701 e segs.; n.º C-83/92, *Pierrel SPA e outros contra Ministero della Sanità*, CJ, 1993, p. I-6419 e segs.; n.º C-275/92, cit.; n.º C-358/93 e 416/93, *Processos Penais contra Aldo Bordessa, Vicente Mari Mellado e Concepcion Barbero Maestre*, CJ, 1995, I-361 e segs.; n.º C-367/93 a 377/93, *F.G. Roders BV e outros contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, CJ, 1995, p. I-2229 e segs.; n.º C-293/93, *Processo-Crime contra Ludomira Neeltje Barbara Houtwipper*, CJ, 1994, p. I-4249 e segs.; n.º C-320/94, 328/94, 329/94, 337/94, 338/94, 339/94, *Reti Televisive Italiane SpA (RTI), Radio Torre, Rete A Srl, Vallau Italiana Promomarket Srl, Radio Italia Solo Musica Srl e o. e GETE Srl contra Ministero delle Poste e Telecomunicazioni*, CJ, 1996, p. I-6471 e segs.; n.º C-368/95, *Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH contra Heinrich Bauer Verlag*, CJ, 1997, p. I-3689 e segs.; n.º C-127/97, *Willi Burstein contra Freistaat Bayern*, CJ, 1998, p. I-6005 e segs.; n.º C-67/98, *Questore di Verona contra Diego Zenatti*, CJ, 1999, p. I-7289 e segs.; C-6/01, *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e o. Contra Estado Português*, CJ, 2003, pp. I-8621 e segs., n.º C-243/01, *Processo-crime contra Piergiorgio Gambelli e outros*, CJ, 2003, p. I-13031 e segs..

<sup>70</sup> Esta pesquisa teve como objecto a consulta dos acórdãos referentes aos processos prejudiciais internos objecto de observações escritas por parte do Governo português, tendo-se registado intervenções orais nos processos: n.º C-348/89, cit., C-343/90, cit.; n.º C-371/90, cit.; n.º C-60/91, cit., n.º C-76/91, *Caves Neto Costa SA contra Ministro do Comércio e Turismo e Secretario de Estado do Comércio Externo*, CJ, 1993, p. I-117 e segs.; n.º C-266/91, *Celulose Beira Industrial SA contra Fazenda Pública*, CJ, 1993, p. I-4337 e segs.; n.º C-345/93, *Fazenda Pública e Ministério Público contra Américo João Nunes Tadeu*, CJ, 1995, p. I-479 e segs.; n.º C-36/94, *Siesse – Soluções Integrais em Sistema de Software Aplicações Lda contra Director da Alfândega de Alcântara*, CJ, 1995, p. I-3573) e segs.; n.º C-164/95, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª contra Alfândega de Lisboa*, CJ, 1997, p. I-3441 e segs.; n.º C-28/96, cit., *Processo n.º C-130/96*, cit.; n.º C-325/96, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lta contra Subdirector-Geral das Alfândegas*, CJ, 1997, pp. I-7249 e segs.; n.º C-56/98, *Modelo SGPS SA contra Director-Geral dos Registos e Notariado*, CJ, 1998, p. I-6427 e segs.; n.º C-375/98, cit.; n.º C-393/98, *Ministério Público e António Gomes Valente contra Fazenda Pública*, CJ, 1998, p. I-1327 e segs.; n.º C-446/98, cit.; n.º C-181/00, cit.; n.º C-282/00, *Refinarias de Açúcar Reunidas SA (RAR) contra Sociedade de Indústrias Agrícolas Açoreanas SA (Sinaga)*, CJ, 2003, p. I-4741 e segs.; n.º C-77/01, cit.; n.º C-30/02, cit..

- V. Em conclusão, parece-nos não ser possível, face ao sentido das observações apresentadas pelo Estado português, discernir a existência de uma estratégia no que diz respeito à sua participação no procedimento prejudicial perante o TJCE. Com efeito, exceptuando tão-só em matérias como a protecção dos trabalhadores migrantes ou a defesa de determinados sectores como o do jogo e das lotarias, o esforço de participação do Governo português parece exaurir-se em processos com pouco alcance europeu, não sendo perceptível, salvo em raras excepções, a existência de uma posição clara face às mais candentes problemáticas que animam o processo de integração europeu que resultam de processos prejudiciais. O grau de influência das observações apresentadas pelo Governo português está, desta forma, bastante limitado pela natureza da sua intervenção.

## 7. Conclusões

- I. A aferição da participação do Estado português no âmbito dos processos prejudiciais perante o TJCE, decorridos que estão vinte anos desde a adesão, foi o objectivo a que nos abalçamos neste artigo. Com essa finalidade, começamos por ilustrar o relevante papel que os governos dos Estados-Membros detêm no desenrolar do mecanismo das questões prejudiciais, para em seguida descrevermos sumariamente as motivações que podem reger a sua actuação e posteriormente apresentarmos a forma como esta decorreu, focando em particular aquela que teve como protagonista o Governo português. Resta-nos agora, portanto, tentar extrair da tarefa a que nos propusemos um conjunto de ilações, procurando encontrar um esboço de explicação para as mesmas.

A primeira ilação a retirar parece-nos óbvia: os governos dos Estados-Membros tidos em consideração neste estudo têm utilizado a possibilidade de participação nos processos prejudiciais de uma forma intensiva, procurando dessa forma alargar a sua influência junto do TJCE num plano estritamente jurídico-processual. Em abono desta conclusão podemos invocar o crescente número de observações escritas apresentadas, que tem evoluído a um ritmo superior ao do crescimento do número de questões prejudiciais, o que significa que os governos dos Estados-Membros têm vindo a consciencializar-se da importância do mecanismo prejudicial. Curiosamente, verificamos também que os níveis de participação dos governos considerados neste estudo não são idênticos, tendo concluído que aqueles cujos tribunais maior número de questões prejudiciais colocam são também aqueles que menor número de observações escritas apresentam, o que parece ser revelador da existência

de uma correlação entre estas duas realidades: a uma jurisdição nacional menos “europeizada” está geralmente associada uma administração mais participativa e vice-versa, o que determina que seja mais equilibrada a contribuição proveniente das diferentes circunscrições nacionais junto do TJCE.

Na perspectiva das motivações para as intervenções, a defesa de normas e políticas nacionais parece ser a razão primordial para a apresentação de observações, desta forma se explicando a elevada participação em processos prejudiciais internos, bem como uma boa parte das intervenções em processos externos.

- II. A participação do Governo português no mecanismo prejudicial apresenta como característica essencial o reduzido número de intervenções em processos externos contrabalançado por uma elevada percentagem de intervenções em processos internos. Como procurámos demonstrar, as razões para este comportamento podem ser encontradas no baixo número de questões prejudiciais colocadas por magistrados portugueses, bem como em factores logísticos, dos quais resultou uma menor afectação de recursos do Governo português quando comparado com outros Estados-Membros, o que terá precludido a participação em processos de maior importância europeia em prejuízo de um claro acantonamento em questões técnicas com um menor alcance, mas com uma repercussão mais imediata a nível interno. Esta conclusão é confirmada pela análise dos processos que foram objecto de intervenção, cuja grande maioria não recebeu particular atenção por parte de outros governos nacionais, e pelo reduzido número de participações orais.

O interesse do Governo português pelos processos prejudiciais tem sido, em todo o caso, bastante superior à dos tribunais portugueses, o que é revelador de uma maior sensibilidade relativamente ao processo de integração europeia. A projecção desse interesse necessitará, contudo, por forma a projectar a sua influência, de uma maior afectação de recursos e da definição de uma estratégia de intervenção mais clara que permita afirmar de uma forma mais consistente e mais abrangente as posições do Estado português junto do TJCE. **NE**

## UE-China: a Aproximação Estratégica. 30.º Aniversário das Relações Diplomáticas

NO RESCALDO DO não franco-holandês ao Tratado Constitucional Europeu, os líderes de alguns dos mais destacados membros da União Europeia (UE) apressaram-se a arrolar justificações para o desaire eleitoral, chamando a atenção para os principais desafios geopolíticos que se apresentam à Europa a 25.

O crescente poderio económico da China mereceu, na ocasião, honras de destaque nos discursos que Blair e Chirac dirigiram às respectivas nações. Ao focalizarem alegados perigos externos, quando a UE vivia um dos momentos mais conturbados da sua história, aqueles líderes políticos europeus mitigavam convulsões internas, desviando a atenção para as consequências da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC). Pouco depois as fronteiras da UE fechavam-se temporariamente à importação de têxteis *made in China*, obrigando Bruxelas e Pequim à assinatura de um acordo de alteração das quotas de exportação dos têxteis chineses para a UE.

Após o alargamento da UE, em Maio de 2004, a China tornou-se no principal parceiro comercial da UE e o segundo parceiro comercial da UE. Trata-se de uma relação comercial surpreendente, se tivermos em conta que a UE não reconhece a China como uma economia de mercado. O realismo económico é a matriz da nova rota da seda.

Em 2005 comemorou-se o 30.º aniversário das relações diplomáticas UE-China. O presente artigo passa em revista as principais linhas de força de um relacionamento bilateral cada vez mais estreito, seguido atentamente pelos EUA, o maior aliado transatlântico da Europa.

\*\*\*

Os europeus instalaram-se na China séculos antes da chegada dos comerciantes chineses à Europa. Foram colonizadores europeus – Inglaterra e Portugal – os últimos a abandonarem território chinês. As Ruínas de S. Paulo em Macau, o Bund em Xangai ou a arquitectura de Tsingtao são algumas das memórias vivas deixadas pela herança europeia em terras chinesas.

---

\* Chefe de Divisão de Informação – Gabinete de Informação e Imprensa/MNE.

A relação assimétrica que durante séculos caracterizou o relacionamento bilateral, tende agora à inversão das suas premissas, graças aos efeitos colaterais da globalização. A China, a *fábrica do mundo*, condiciona os fluxos do comércio mundial não deixando os diferentes actores, políticos e económicos, indiferentes.

A produtividade chinesa exige matérias-primas em abundância, desequilibrando os mercados globais. A China é o maior produtor mundial de carvão, aço e cimento, o segundo maior consumidor de energia e o terceiro importador mundial de petróleo. É também o segundo maior poluidor do mundo – a seguir aos EUA – e o quarto maior fabricante de automóveis. A China vive, à sua maneira, o fenómeno da *aceleração da História*, ao protagonizar, em menos de três décadas, um exigente processo de industrialização que, na Europa, prolongar-se-ia por um século. A política externa chinesa tem beneficiado desta projecção económica, ganhando destaque e *espaço vital* nos principais *fora* e capitais internacionais.

Em Janeiro de 2005 o Presidente da República, Jorge Sampaio, fez-se acompanhar por 120 empresários na sua visita oficial à China. No mês anterior, o Chanceler Gerhard Schröder também havia visitado a capital chinesa, acompanhado de 43 empresários germânicos. A Alemanha é o maior parceiro comercial da China na Europa. Portugal queda-se pela 15.<sup>a</sup> posição na Europa a 25. Só em 2004, a China foi visitada por 17 chefes de Estado ou de Governo da União Europeia, o que ilustra bem a importância atribuída pelos centros de decisão europeus ao novo pólo geopolítico oriental. Em sentido inverso há a registar as recentes visitas oficiais do Presidente chinês, Hu Jintao, em Novembro de 2005, ao Reino Unido, Alemanha e Espanha e do Primeiro-Ministro chinês, Wen Jiabao, no mês seguinte, a Portugal, França, República Checa e Eslováquia.

A cooperação económica UE-China é florescente. O grupo alemão Siemens ganhou recentemente um contrato avaliado em 1,3 mil milhões de euros para fornecer 60 comboios de alta velocidade à China. Entretanto, o presidente da Airbus China assumiu o objectivo de conquistar pelo menos metade do mercado chinês de aviões até 2025. No sentido inverso registam-se os primeiros sinais do investimento chinês na Europa, através da aquisição de empresas em dificuldades, mas cujas marcas e *design* são conhecidas internacionalmente.

Os membros da UE vêm reforçando os seus investimentos na China, um mercado incontornável na economia globalizada, aumentando gradualmente o défice na balança comercial bilateral (passou de 32,8 mil milhões de euros em 1999, para 64,2 mil milhões de euros em 2003).

**China: o novo *key player*** Todos os países europeus adoptaram uma política de empenho nas relações com a China. Todavia, as políticas da Europa e em particular da UE têm denotado uma crónica ausência de coordenação estratégica. A China tem colocado à prova, nos planos económico e político, a unidade da UE. Para Kay Möller, as negociações da China com a UE têm em consideração os pontos fortes e as fraquezas das orientações políticas europeias, sabendo como explorar a falta de coerência<sup>1</sup>. Em termos económicos, a Alemanha, França e Grã-Bretanha (membros do consórcio Airbus, conjuntamente com a Espanha) são os parceiros mais importantes da China na Europa. Dispondo de agendas económicas próprias no relacionamento com a China, estes e outros membros da UE dão, por vezes, uma imagem pouco coerente da estratégia externa da União.

Apesar da aproximação estratégica à China, permanece grande o desconhecimento na Europa face ao gigante asiático. As especificidades da cultura comercial chinesa terão estado na origem de alguns dos mais significativos desaires protagonizados pelo investimento estrangeiro no país – europeu e americano. Por outro lado, a China tem denotado algumas dificuldades na absorção dos mecanismos específicos da orgânica da Europa comunitária, sem paralelo no mundo.

Mas a China está a transformar-se num *key player* na economia global não só do lado da produção mas também do lado da procura. À medida que a classe média chinesa engrossa, cresce a apetência por produtos e serviços sofisticados. Nessa medida, a China é um desafio à economia europeia.

O Banco Mundial (BM) prevê um crescimento da economia chinesa de 9,3 por cento em 2005 e de 8,7 por cento em 2006, segundo um estudo divulgado pela instituição em Pequim. O total do comércio externo chinês no final de 2005 será de 1,4 milhões de milhões de dólares americanos, um aumento de 20 por cento em comparação com 2004.

A médio prazo é de esperar que a China aumente o seu nível de exportações de alta tecnologia para a UE, fruto da disseminação da transferência tecnológica originada pelo investimento directo estrangeiro. Na realidade, a China aumentou em 32,8 por cento as exportações de produtos de alta tecnologia nos três primeiros

---

<sup>1</sup> Kay Möller, *China's relations with europe: less than strategic*, in *Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos*, número 3, 1.º semestre 2003, pg. 20.

trimestres de 2005, em comparação com igual período de 2004, de acordo com estatísticas divulgadas pelo departamento chinês de alfândegas. A China, que forma anualmente cerca de 500 mil engenheiros nas tecnologias de informação e das comunicações, fabrica os seus próprios satélites e está envolvida em colaboração científica com a Europa, Brasil e Rússia. O programa espacial chinês, com o envio de *taikonautas* para a órbita terrestre, soma sucessos.

**A ofensiva estratégica chinesa** A Europa está a redescobrir a China. A imprensa ocidental debruça-se profusamente sobre a ascensão económica da China, acompanhada de uma presença cada vez mais importante e interventora nos *fora* internacionais. Da *sinofobia* à *sinomania*, ninguém fica indiferente à *ascensão pacífica* da China – segundo a versão das próprias autoridades chinesas – ao restrito clube das grandes potências mundiais.

Neste contexto, a UE redobrou a atenção dedicada ao gigante asiático, incluindo-o na exclusiva categoria de potencial *parceiro estratégico*. O Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, estabeleceu o reforço da relação estratégica com a China como um dos objectivos da política externa da UE durante o seu mandato<sup>2</sup>.

A cooperação económica tem sido a tónica do relacionamento UE-China. Nem sempre isenta de sobressaltos, como a entrada da China na OMC veio evidenciar. Também a elevada taxa de contrafações *Made in China* que chegou à Europa (50 a 60 por cento do total) e o protecçãoismo praticado em sectores da economia chinesa – com destaque para o sector bancário – apresentam-se como problemas recorrentes na balança comercial bilateral. Mas dada a relativa normalização das relações comerciais, são os *dossiers* políticos que têm vindo a ganhar importância crescente. De entre estes destacam-se a delicada questão do embargo de armas à China, em vigor desde os acontecimentos de Tiananmen, em 1989. Para os chineses tratar-se-á de uma humilhante questão de perda de *face*, atendendo a que o embargo coloca a China no mesmo patamar que Burma ou o Sudão. O interesse primordial da China nesta matéria não será tanto o acesso aos arsenais europeus – tanto mais que o Exército Popular de Libertação abastece-se noutros mercados, com destaque para o russo – mas antes a reposição da dignidade do país, reflectindo a sua actual importância no sistema internacional.

---

<sup>2</sup> José Manuel Durão Barroso, *Press Conference of 7<sup>th</sup> EU-China Summit*, The Hague, 8 December 2004.

A UE contra-argumenta, e apesar de reconhecer a evolução política da China, exige destas medidas convincentes no capítulo dos Direitos Humanos. A China, recorde-se, ainda não ratificou o Pacto de Direitos Civis e Políticos e essa é uma das condições impostas pela UE – malgrado as posições titubeantes assumidas por alguns dos seus destacados membros – para o levantamento do embargo da venda de armas<sup>3</sup>.

A homologação de uma lei anti-secessão, dirigida a Taiwan, serviu de oportuno argumento à UE, que apesar de reconhecer a política oficial de Pequim de *uma só China*, não quer contribuir para a escalada armamentista no volátil Estreito de Taiwan.

Entretanto, numa óbvia tentativa de desanuviamento e também para responder àqueles que acusam a China de falta de democraticidade, o Conselho de Estado da RPC fez publicar dois importantes documentos: o primeiro relativo aos progressos da China em matéria de direitos humanos<sup>4</sup>, com a data de 13 de Abril de 2005, e o segundo, um *livro branco* sobre a democracia na China, datado de 19 de Outubro do mesmo ano<sup>5</sup>. O primeiro inventaria as medidas tomadas pela China em matéria de Direitos Humanos<sup>6</sup> e o segundo reitera as virtudes da democracia com características chinesas e o papel catalizador do Partido Comunista Chinês (PCC) – por oposição ao parlamentarismo e multipartidarismo em vigor nas democracias ocidentais.

**A redefinição do sistema internacional** A cooperação e o entendimento institucional entre a UE a China afiguram-se como o caminho mais lógico e frutuoso para os dois actores globais. Sem preconceitos ideológicos ou etnocêntricos que facilmente mobilizariam fantasmas saídos dos armários da História. Adriano Moreira alerta para

---

<sup>3</sup> A China, que actua como um bloco nas suas relações internacionais, tem dificuldade em absorver a orgânica e poderes das diferentes instâncias comunitárias. As discrepâncias entre Conselho, Comissão e Parlamento Europeu, assumindo este último vigorosas posições contra a política chinesa relativamente ao Taiwan, Tibete e venda de armas, aumentam ainda mais esta desfocagem.

<sup>4</sup> *China's Progress in Human Rights in 2004*, Information Office of the State Council of the PRC, April, 2005, Beijing, in <http://english.peopledaily.com.cn/whitepaper/hr2005/hr2005.html>

<sup>5</sup> *Building of Political Democracy in China (White Paper)*, State Council Information Office, PRC, Beijing, October 19, 2005, in <http://www.china.org.cn/english>

<sup>6</sup> Desde 1995, a UE mantém diálogo bianual sobre Direitos Humanos com a China. Os progressos têm sido assinaláveis. As autoridades chinesas revelam uma maior abertura à cooperação em áreas técnicas, designadamente os relatórios dos Pactos da Nações Unidas, assistência legal, reforma judicial, etc.. Todavia, a UE faz depender o levantamento do embargo de armas à China da assinatura do Pacto de Direitos Civis e Políticos, posição perfilhada por Portugal.



os perigos eminentes, ao afirmar que (...) a crescente presença da China nas áreas do comércio, dos avanços tecnológicos, da capacidade estratégica, mobiliza atitudes defensivas que buscam inspiração e legitimidade nas doutrinas do conflito de civilizações, uma perspectiva que pode contribuir facilmente para que os factos venham apoiar o catastrofismo que se desejava que não passasse de hipótese académica não confirmada<sup>7</sup>.

Os analistas mais avisados concluíram que a ascensão da China no mundo moderno, encetada há três décadas, assenta numa cultura estratégica que coloca em evidência a reafirmação dos valores civilizacionais [chineses]<sup>8</sup> e é, sob essa óptica, que a interação bilateral deverá ser encarada. A economia socialista de mercado, superiormente sancionada pela *nomenklatura* chinesa, não passa de um eufemismo para que a China, possa aceder, descomplexadamente, às oportunidades criadas pela entrada na OMC e respectivas redes comerciais transnacionais. A modernização económica é o mais premente dos imperativos anotados na agenda política de Pequim. A China, a maior potência económica durante 18 séculos, quererá reassumir a centralidade – o Império do Meio – perdida nos últimos dois séculos. E isso poderá acontecer, de acordo com a generalidade dos académicos, sinólogos e agências económicas, nas próximas décadas do século XXI. O *soft power* da China vem-se afirmando de maneira eficaz, criando uma rede de interesses comerciais, políticos e até culturais. A China fundou o Instituto Confúcio, criado à semelhança do Goethe Institute, Instituto Cervantes, British Council ou Alliance Française, com o objectivo de difundir a língua e cultura chinesas.

A UE gere a maior economia mundial. A China, por seu turno, possui a economia mais promissora a nível mundial, com taxas de crescimento a superarem os 9 por cento ao ano. De acordo com o Fundo Monetário Internacional, a China continuará a crescer num futuro próximo a uma taxa não inferior a 7.5 por cento ao ano. A complementaridade entre as duas economias surge, assim, como uma consequência natural das interdependências que caracterizam o fenómeno da globalização. Entre 1999 e 2003, o comércio dos 25 com a China duplicou. Em 1980, a China era apenas o 25.º destino das exportações europeias dos 15. Após o alargamento da UE, em Maio de 2004, a China tornou-se no principal parceiro

---

<sup>7</sup> Adriano Moreira, *Os ventos da Ásia*, in revista *Visão*, 17 de Novembro, 2005.

<sup>8</sup> Heitor Romana, *República Popular da China: Cultura Estratégica e Política de Segurança Nacional*, in Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos (ISCSP/UTL), número 7, 1.º semestre 2005.

comercial da UE e o segundo parceiro comercial da UE. A UE e a China são dois importantes actores globais em processo de redefinição e ajustamento no sistema internacional. Do papel que ambas desempenharem dependerá em grande parte a evolução do sistema internacional.

**O enquadramento institucional** Em 1998 a Comissão Europeia publicou uma comunicação com o título *Building a Comprehensive Partnership with China*, que propunha um maior empenho no diálogo político com a China. Em 2001 a Comissão publicou outra comunicação sob o título *EU Strategy Towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy*. Dois anos mais tarde, foi dado a conhecer o documento *A Maturing Partnership – shared interests and challenges in EU-China relations*. O documento apoiava a inserção da China na economia global, incentivando as autoridades do país a adoptarem medidas de governância mais transparentes.

Em 2003 foi a vez do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China (RPC) divulgar um documento versando sobre as relações com a União Europeia, onde se podia ler que a China está empenhada numa parceria de longa duração, estável e completa, com a UE<sup>9</sup>. Tratou-se do primeiro documento oficial da RPC delineando a política do país para o seu relacionamento com a UE num horizonte temporal de cinco anos. Desde 1998, ano do primeira cimeira bilateral, que o diálogo UE-China tem conhecido um assinalável incremento. Em Dezembro de 2004 foram assinados vários acordos UE-China, permitindo um aumento da cooperação em campos tão diversos como as alfândegas, energia nuclear, ciência e tecnologia, finanças, segurança social e outros. Desde 2003 que uma nova parceria estratégica está em campo nas relações entre a UE e a China. A cooperação abrange, por exemplo, o programa Galileu (programa de navegação por satélite que tenta rivalizar com o sistema GPS americano), para o qual a China contribuiu com 200 milhões de euros.

Em anos recentes, a comunicação bilateral registou um meteórico aumento, sendo mais de 20 os diálogos sectoriais em curso, abrangendo desde a protecção ambiental à ciência e tecnologia, passando pela indústria, educação e cultura. Actualmente, mais de uma centena de funcionários da UE ocupa-se em permanência com as inúmeras reuniões, diálogos, acordos, comités e grupos de trabalho no

---

<sup>9</sup> China's EU Policy Paper, 13, October, 2003, in [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn)

âmbito do relacionamento institucional UE-China. Registam-se, em média, três reuniões bilaterais por semana. São mais de 150.000 os estudantes chineses na Europa (por comparação com os 60.000 registados na Universidades americanas). Perto de 5.500 estudantes europeus estavam registados, em 2003 e 2004, na China.

O sector do turismo poderá ser um dos grandes beneficiários da aproximação UE-China. Estima-se que mais de 600.000 turistas chineses tenham visitado a Europa em 2005, o que se traduz numa crescente apetência dos operadores turísticos pelo promissor mercado chinês. Foram mais de 26 milhões os chineses a visitarem o estrangeiro em 2005, sendo que 76 países e regiões estão actualmente envolvidos na recepção de grupos de turistas chineses. A China será o maior mercado mundial de turistas em 2020, com mais de 115 milhões de chineses a viajar para ao estrangeiro por ano, segundo um estudo publicado em Setembro de 2005 pela corretora CLSA Asia-Pacific Markets. Os países europeus que mais beneficiaram do fluxo de turistas chineses entre Setembro de 2004 e Setembro de 2005 são a Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

Também a ASEM (*Asia-Europe Meeting*), associação de cooperação de carácter informal, nascida nos anos 90 do século passado, tem vindo a conhecer renovado dinamismo. A reunião de Outubro de 2004 assinalou o alargamento da ASEM, que passou a incluir os novos 10 membros da UE, bem como 3 novos países asiáticos – totalizando 39 membros. As cimeiras ASEM realizam-se bianualmente, na Ásia e na Europa, alternadamente. Paralelamente, realizam-se desde 2001 encontros ministeriais anuais. A ASEM funciona como plataforma de diálogo entre a Europa e a Ásia, em assuntos tão variados como a reforma das Nações Unidas, terrorismo, migrações e negociações no seio da OMC.

**A relação UE-China vista dos EUA** Para a revista *The Economist*, a crescente contenda transatlântica relacionada com a China é tanto mais intrigante, porquanto noutros aspectos as relações Europa-América estão a melhorar<sup>10</sup>.

Efectivamente, a relação transatlântica tem sido questionada desde a queda do muro de Berlim, seguindo-se outros acontecimentos históricos marcantes, designadamente os ataques de 11 de Setembro de 2000 e a eclosão da (segunda)

---

<sup>10</sup> *The Reds in the West – The European Union's courtship of China – and its implications for America*, *The Economist*, January 15<sup>th</sup> 2005, pg. 32.

guerra do Iraque, em 2003, que vieram acentuar as clivagens Europa-EUA. Para Paul Kennedy, o afastamento entre os aliados transatlânticos é ainda maior nas esferas diplomática e militar, se comparadas com os tempos da Guerra Fria e da solidariedade da NATO<sup>11</sup>.

O crescente namoro europeu à China veio agudizar, de acordo com alguns observadores, a conturbada relação transatlântica. Na realidade, a tradicional relação económica entre a UE e a China evoluiu positivamente e a um ritmo assinalável para o diálogo político – com as habituais reservas criadas pelas delicadas questões de Taiwan, *dossier* Direitos Humanos e Tibete, entre outros – sob o olhar sempre atento e vigilante de Washington.

Também a tentativa de compra de uma petrolífera americana, em 2005, provocou ondas de choque em Washington. A China, excelente aluna dos princípios basilares do capitalismo, encetou o seu próprio processo de globalização. Tratar-se-á de uma tática comercial perfeitamente comum – recorde-se que os investimentos japoneses nos EUA provocaram, nos anos 90, uma histeria colectiva – mas a aquisição de *empresas-bandeira*, (a empresa chinesa Lenovo absorveu a divisão de computadores da norte-americana IBM, entretanto transformada na terceira fabricante mundial de PCs) colocou os políticos em Washington de sobreaviso. Em todo o caso, é bom não esquecer que os chineses adquiriram parte significativa das obrigações do tesouro norte-americano.

A quarta geração de líderes chineses a chegar ao poder parece encarar a UE como um interlocutor válido e útil, não só para a credibilização do próprio Governo chinês, mas também face à superpotência dominante na região da Ásia/Pacífico. Na realidade, o papel da UE na Ásia tem sido muito limitado e, do ponto de vista geoestratégico e da defesa, virtualmente nulo. A UE não tem interesses militares na região, ao contrário dos EUA que, ao longo das últimas seis décadas tem assumido o papel de *estado-director*, verdadeira âncora dos frágeis equilíbrios regionais.

Como já tivemos oportunidade de sublinhar, a queda do muro de Berlim, no dia 9 de Novembro de 1989, o 11 de Setembro de 2001 e as guerras do Iraque (1991 e 2003) alteraram substancialmente, pelo seu profundo significado geoestratégico, a visão mútua Europa-EUA. Nessa medida, há quem não hesite em

---

<sup>11</sup> Paul Kennedy, *Os Futuros Euro-Americanos: Afastamento, Reaproximação ou Divisão do Trabalho?*, in *Relações Transatlânticas Europa-EUA* (vários), Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote, Lisboa, 2004, pg. 219.

afirmar que os americanos são de Marte e os Europeus de Vénus (Robert Kagan) ou que estamos gradualmente a caminhar para um novo sistema internacional, no qual a Europa já não fará parte do mesmo bloco que os Estados Unidos<sup>12</sup>.

Os EUA desempenharam, no pós-segunda guerra mundial, um papel primordial na reconstrução da Europa e das suas instituições, incluindo a União Europeia – a organização mais importante do mundo à qual a superpotência unipolar não pertence. No entanto, os Americanos continuam a ter grandes dificuldades na compreensão das dinâmicas de funcionamento da União Europeia, mesmo tendo em conta que temos trabalhado com ela e com as organizações que a precederam, ao longo dos últimos 50 anos<sup>13</sup>.

A distância física entre a Europa e a Ásia é menor que entre a Europa e os Estados Unidos da América. Ainda assim, foi a relação transatlântica o principal pilar do apaziguamento vivido no mundo ocidental nas últimas seis décadas. Se o eixo europeu permanece fiel ao percurso do pós-guerra e à aliança atlântica ou é desviado noutras direcções é o que está em causa na evolução da UE.

**O interesse português** Portugal foi o último país europeu a sair da China. Quatro séculos e meio de presença em Macau, supor-nos-ia capazes de garantirmos um lugar de honra no extraordinário desenvolvimento económico e político que a China atravessa. Infelizmente, o *whisful thinking* morre na praia em matéria de relações internacionais. Ao contrário do que sucede no seio da UE, o diálogo político Portugal-China foi sempre mais fluido (e nesse aspecto Macau desempenhou um papel vital<sup>14</sup>) por comparação com as incipientes relações económicas bilaterais. Apesar das dificuldades, registam-se progressos na balança comercial com a China. As exportações portuguesas, segundo as estatísticas chinesas, atingiam apenas 83 milhões de dólares em 2002 e em 2005, de acordo com as previsões, deverão ultrapassar os 300 milhões. Em Abril de 2005 foi formalmente criado, na capital chinesa, o Conselho Empresarial Portugal-China, do qual fazem parte 35 empresas chinesas, interessadas em desenvolver um relacionamento com congéneres portuguesas.

<sup>12</sup> Gordon, Philip, *op. cit.*, pg. 192.

<sup>13</sup> Daniel Hamilton, *op. cit.*, pg. 203.

<sup>14</sup> Macau desfruta de um estatuto especial junto da UE, sendo tratada como uma entidade autónoma em termos de política comercial. A UE é o segundo maior parceiro comercial de Macau. Portugal é o terceiro maior investidor em Macau.

Também a economia portuguesa tem que se adaptar aos novos desafios vindos do Oriente. A concorrência da China implicou perdas de quota em sectores tradicionais da economia portuguesa, como os têxteis (15 por cento das exportações portuguesas), um sector onde a quota de mercado chinesa na UE duplicou em apenas 11 meses. Em Setembro de 2005, Bruxelas e Pequim assinaram um acordo de alteração das quotas de exportação dos têxteis chineses para a UE, que permitiu desbloquear 80 milhões de artigos têxteis chineses retidos nos portos europeus por terem ultrapassado as quotas anuais de importação das respectivas categorias.

Após a conclusão da transferência dos poderes administrativos de Macau para a RPC, em Dezembro de 1999, as relações bilaterais Portugal-China conheceram um período de relativo abrandamento. A visita do Presidente da República, Jorge Sampaio, à China e a Macau, em Janeiro de 2005, a visita oficial de Primeiro Ministro Wen Jiabao a Portugal em Dezembro do mesmo ano – a primeira de um PM chinês em 13 anos – e, não menos importante, a abertura do Consulado-Geral de Portugal em Xangai, constituem os marcos mais visíveis do renovado relacionamento bilateral. Num gesto com grande significado político, Pequim elevou a relação bilateral com Portugal para o nível preferencial de *parceria estratégica* durante a visita do primeiro-ministro chinês a Portugal. De entre os países-membros da UE, o estatuto de *parceiro estratégico* da China só havia sido concedido à Grã-Bretanha, França, Alemanha e Espanha.

No quadro do programa Inov-Contacto, coordenado pelo ICEP, mais de 40 estagiários rumarão em breve em direcção a Xangai. De acordo com o Embaixador de Portugal em Pequim, Santana Carlos, o Consulado-Geral em Xangai tem como objectivo principal promover os interesses económicos portugueses na região do Delta do Yang-Tzé, apoiando ainda a comunidade portuguesa na região<sup>15</sup>. Paralelamente exercerá a sua função no que respeita à concessão de vistos, em grande parte originários da província de Zhejiang, de onde provem parte substancial da comunidade chinesa radicada em Portugal<sup>16</sup>. Refira-se ainda que os responsáveis pela exposição Xangai 2010 têm mostrado grande interesse pelo *know-how* adquirido por Portugal na Expo-98, tendo já visitado, repetidamente, o Parque das Nações.

---

<sup>15</sup> Santana Carlos, *Ponto Final*, Macau, 10 de Outubro de 2005.

<sup>16</sup> O número total de vistos concedidos o ano passado foi de 1684, muito inferior aos vistos emitidos pela generalidade das Embaixadas e Postos Consulares dos restantes países da União Europeia.

**China no espaço lusófono** Dando corpo a linhas de orientação bem definidas, a liderança chinesa fez do incremento das relações económicas e culturais com o espaço lusófono um claro objectivo estratégico. Os resultados são já palpáveis: o comércio bilateral entre a China e os países de língua oficial portuguesa aumentou 67 por cento em 2004 para cerca de 18,2 mil milhões de dólares americanos – revelou o secretário-geral-adjunto do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, sediado em Macau.

De acordo com a imprensa oficial, a China quer triplicar o volume comercial com África para 100 mil milhões de dólares (88,8 mil milhões de euros) em cinco anos, ampliando as importações e duplicando os investimentos directos no continente. Em África, Angola é o segundo maior parceiro comercial da China, com um volume comercial entre os dois países de 4,9 mil milhões de dólares (4,07 mil milhões de euros) em 2004. A cooperação chinesa está presente em todos os PALOP, à excepção de S. Tomé e Príncipe, que mantém relações privilegiadas com Taiwan.

O Instituto do Oriente, afecto ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), encontra-se a desenvolver um projecto de análise que tem por objecto o novo relacionamento entre a China e os países lusófonos.

\*\*\*

Vem de longe o interesse da Europa em relação à China. Marco Pólo e Jorge Álvares foram dois dos pioneiros europeus a aventuram-se por terras do *Império do Meio*. Abriram-se canais de comunicação, por vezes de forma pouco cautelosa, entre duas civilizações milenares. As nações europeias envolveram-se na Ásia muito antes dos EUA, mas com o fim da era colonial afastaram-se do Oriente. Foi, de resto, com dois países europeus que a China protagonizou exemplares processos de transição político-administrativos – em Hong Kong e Macau. Chegados ao século XXI, a relação Europa-China conhece uma nova oportunidade histórica.

Neste contexto, a necessidade de visão estratégica comum da UE terá que passar, necessariamente, pelas medidas de adaptação e empenhamento que permitam enfrentar o desafio colocado pela emergência de potências extra-europeias, designadamente a China e a Índia. Mas, como é usual, o diagnóstico é sempre mais fácil de realizar que a resolução dos problemas.

No seu mais recente livro, parcialmente autobiográfico – apropriadamente intitulado *Not Quite the Diplomat* – o ex-Governador de Hong Kong e ex-Comissário Europeu

para as Relações Externas, Chris Patten, refere que, nos seus periódicos encontros com interlocutores chineses, estes pareciam acreditar mais no futuro papel da Europa no Mundo que os próprios europeus. Talvez seja tempo de acreditarmos em nós mesmos. **NE**

#### BIBLIOGRAFIA:

BARROSO, José Manuel, *Press Conference of 7<sup>th</sup> EU-China Summit*, The Hague, 8 December 2004.

*Building of Political Democracy in China (White Paper)*, State Council Information Office, PRC (<http://www.china.org.cn/english>).

*China's EU Policy Paper*, 13, October, 2003, in [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn)

*China's Progress in Human Rights in 2004*, Information Office of the State Council of the PRC, April, 2005, Beijing, in <http://english.peopledaily.com.cn/whitepaper/hr2005/hr2005.html>

*China and Europe since 1978: A European Perspective*, **The China Quarterly**, March 2002.

*China and Europe – Partners with Common Interests*, February, 2000, in <http://www.chinese-embassy.org.uk>

CARLOS, Santana, **Ponto Final**, Macau, 10 de Outubro, 2005.

*EU-China Summit*, Beijing, 5 September, 2005, in <http://europa.eu.int/>

GOSSET, David, *China and Europe: Toward a Meaningful Relationship*, in *Perspectives*, Vol. 3, N.º 7.

*Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução da Comunicação «Desenvolvimento de uma parceria global com a China»*, Comissão das Comunidades Europeia, Bruxelas, 8 de Setembro de 2000.

*EU Strategy Towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy*, Communication from the Commission to the Council and the Europe Parliament, Brussels, 15.5.2001.

*A Maturing Partnership – shared interests and challenges in EU-China relations (updating the European Commission's Communications on EU-China relations of 1998 and 2001)*, Brussels, 10.09.2003.

MONJARDINO, Miguel, *UE-China: um namoro muito sério*, revista **Sábado**, 24 de Setembro de 2004.



NANGEN, Shi, China, Europe moving closer, in **China Daily**, 07.12.2004.

EU-China: Ever Closer Cooperation?, European Institute for Asian Studies, December 9<sup>th</sup>, 2004, Residence Palace, Brussels.

EU-China Relations – Towards a Strategic Partnership, **European Policy Centre** July 2005.

PATTEN, Chris, Not Quite the Diplomat – home truths about world affairs, Penguin Books, 2005.

PATTEN, Chris, China and Europe an important partnership, Cathay Pacific China Trader Award Dinner, Kasteel De Wittenberg, 6 November 2002.

Relações Transatlânticas Europa-EUA (vários), **Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote**, Lisboa, 2004.

The Reds in the West – The European Union's courtship of China – and its implications for America, **The Economist**, January 15<sup>th</sup> 2005, pg. 32.

WANG, Zaibang, The Implications of China's Revival for European & Global Governance, in [www.eias.org/conferences/euchina091204/zaibang.pdf](http://www.eias.org/conferences/euchina091204/zaibang.pdf)

## O Timor Português na Política Externa de Suharto: o Regresso ao *Status Quo Ante*, 1965-1974

### ■ Dados curriculares e biográficos

Moisés Silva Fernandes é investigador associado sénior do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Dedicou-se ao estudo de Timor nas relações luso-australó-indonésias, de Macau nas relações luso-chinesas e da política externa portuguesa contemporânea. As suas mais recentes publicações incluem o livro *Sinopse de Macau nas Relações Luso-Chinesas, 1945-1995*, Lisboa, Fundação Oriente, 2000, e vários trabalhos editados em revistas e actas académicas.

### ■ Palavras-chave

Mudança de regimes políticos; política externa da Indonésia; *status quo ante*; Timor Português.

### ■ Resumo

Com a ascensão ao poder de Suharto na sequência do violento golpe de Estado de 1965 as relações indonésio-portuguesas, que tinham entrado num período de crispação mitigada desde a criação do eixo Jacarta-Pequim, em 1963, entraram numa fase diferente. Assistiu-se a uma crescente aproximação e cooperação entre os governos centrais da Indonésia e de Portugal, por um lado, e entre as administrações de Kupang e Díli, por outro. Este novo ambiente, que se foi solidificando gradualmente, representou uma significativa ruptura com a declaração de Sukarno a exortar à libertação do Timor Português, de 17 de Agosto de 1965.

### ■ Abstract

With Suharto's accession to power after the 1965 violent *coup d'état* Indonesian-Portuguese relations, which had been under a certain mitigated strain since the establishment of the Jakarta-Beijing axis in 1963, entered a new phase. There was a growing *rapprochement* and cooperation between Indonesia and Portugal, on one hand, and between Kupang and Díli, on the other. This new milieu, which became gradually more solid, represented a significant departure from Sukarno's appeal for the liberation of Portuguese Timor, of 17 August 1965.

## ■ Agradecimentos

Gostaria de agradecer à Dr.<sup>a</sup> Maria Isabel Fevereiro, directora do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE); à Dr.<sup>a</sup> Maria de Lurdes Henriques, do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT); à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Canas, directora do Arquivo Histórico Ultramarino (AHU); às Dras. Helena Grego e Cristina Matias, da Biblioteca da Sociedade de Geografia de Lisboa; à Dr.<sup>a</sup> Paula Costa, responsável pela Biblioteca do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS/UL); e, aos funcionários da Hemeroteca Municipal de Lisboa (HML) pelo apoio e pela prontidão manifestada no atendimento dos múltiplos pedidos solicitados durante a investigação para este trabalho.

**Intróito** Num acto de desespero político, no discurso que proferiu nas comemorações do 17.º aniversário da independência da Indonésia, que decorreu no dia 17 de Agosto de 1965, em Jacarta, o presidente Ahmed Sukarno exortou pela primeira vez à “libertação do Timor Português”, para além de reiterar o seu tradicional apoio formal à independência das colónias portuguesas em África. Esta declaração era completamente contrária às suas próprias afirmações públicas sobre a questão do Timor Português e à posição oficial do seu governo que foi sempre no sentido de reconhecer a “soberania” portuguesa sobre aquela antiga colónia e de não a reivindicar formalmente usando como pretexto o facto de esta nunca ter integrado as Índias Orientais Neerlandesas. No fundo, esta afirmação representava o auge do eixo Jacarta-Pequim, que vigorou entre 1963 e 1965. Com o derrube do carismático chefe político javanês umas semanas depois, num sangrento golpe militar (Cribb, 1990; Fernandes, 2001, pp. 35-36), o apelo relativamente à maior colónia portuguesa na Ásia<sup>1</sup> foi abandonado e o novo regime do general Suharto regressou ao *status quo ante*.

---

<sup>1</sup> O Timor Português era o maior território asiático sob administração portuguesa no período em consideração. Em termos de superfície cobria 14.925 Kms<sup>2</sup>, enquanto Macau abrangia uns meros 16 Kms<sup>2</sup> (Portugal, 1970, p. 3). Por outro lado, em termos demográficos contava com 610.541 habitantes, enquanto Macau com 248.316 (Ibid., p. 11). Ambos os territórios eram resquícios da primeira fase do império português, que se centrou na Ásia.

Os objectivos deste estudo são fundamentalmente três. Primeiro, proceder ao seu enquadramento teórico, metodológico e temporal. Segundo, apresentar o contexto do ambiente político que se viveu nas relações indonésio-portuguesas após o golpe militar – nomeadamente, a inquietude com que foi encarada pelas autoridades governamentais em Díli e em Lisboa o regime da *Orde baru* (Nova Ordem). Terceiro, analisar os quatro factores subjacentes à alteração do comportamento dos novos decisores político-militares javaneses.

**Enquadramento teórico, metodológico e temporal** Do ponto de vista teórico, será que a mudança de regime político contribui para a alteração da sua política externa? De acordo com o trabalho pioneiro de Salmore “*the leaders of nations opt for war or peace, trade relations, détente, and other actions not so much because of their intrinsic worth, but largely in terms of how they will affect the regime’s political fortunes*” (Salmore, 1978, p. 103). Esta situação assume uma importância decisiva quando o novo regime necessita de recorrer a apoios externos para se consolidar no poder e “*the less the old and new regimes have in common, the more likely there is to be change in policy*” (Ibid., p. 110).

Na realidade, tanto Sukarno como Suharto encarnaram projectos bem distintos para o seu país. O primeiro privilegiava uma atitude conflituosa em relação ao Ocidente, em geral, e aos Países Baixos e à Malásia, na região, e alinhamentos ambíguos com os países afro-asiáticos e não-alinhados, especialmente no primeiro quinquénio da década de 1960 (Mozingo, 1976, pp. 184-244; Fernandes, 2001, pp. 30-35; Fernandes, 2005c, pp. 109-149). Suharto, por seu turno, mudou de atitude, alinhando-se com o Ocidente, cessando os conflitos na região e prestando uma diminuta importância ao ideário e aos apelos dos movimentos dos países afro-asiáticos e dos não-alinhados.

Esta última atitude contribuiu para que um dos principais pensadores da política externa de Salazar, Henrique Martins de Carvalho, observasse que a Indonésia se limitava a “reivindicar os territórios administrados pelos Países Baixos – país ao qual se sucedeu – e estes não tinham soberania sobre o Timor português” (Carvalho, 1969?, p. 168). Ora, esta conjuntura era coadjuvada pelo facto de o território não constituir um “risco militar” para Jacarta e pelo “especial interesse para os contactos culturais e económicos entre o Oriente e o Ocidente” (Ibid.). Por esta razão, o governo indonésio poderia auferir “benefícios” da “presença amiga” e da “vizinhança com Portugal” (Ibid., p. 169).

Por outro lado, o novo regime indonésio poderia maximizar os proveitos provenientes da atitude “essencialmente defensiva” (Fragoso, 1996, p. 5) da política externa portuguesa<sup>2</sup>. Ou seja, tentar rentabilizar a fraqueza inerente à incipiente presença portuguesa na região para reforçar a sua hegemonia em Timor-Díli.

Do ponto de vista metodológico não recorreremos a entrevistas, como é típico em trabalhos desta natureza, mas sim aos arquivos portugueses e australianos, assim como a trabalhos provenientes de várias disciplinas das ciências sociais, para tentarmos compreender a evolução das relações indonésio-portuguesas. Não consultámos os arquivos da Indonésia sobre o período pós-colonial, pois estão vedados à consulta pública, atendendo a que existem substanciais divergências políticas internas sobre o passado recente do país. Embora o recurso a arquivos públicos para tentar entender o passado recente seja objecto de sérias críticas, por parte de académicos que privilegiam as fontes orais (Way, 2000, p. 3), decidimos, porém, percorrer este caminho porque é o mais eficiente, eficaz e adequado para obtermos uma visão mais integrada, ponderada e equilibrada relativamente a este período crucial das relações indonésio-portuguesas.

Em termos temporais, este trabalho centra-se sobre o período entre dois golpes de Estado, um na Indonésia, em 1965, e outro em Portugal, cerca de oito anos depois. Decidimos iniciar este estudo logo após o golpe militar em Jacarta, porque representou de facto uma ruptura significativa com o comportamento do regime de Sukarno em relação ao Timor Português, e encerramo-lo um pouco antes do 25 de Abril de 1974 em Portugal, porque marcou um rompimento drástico no relacionamento bilateral e na atitude dos decisores políticos da Indonésia para com o estatuto tradicional do Timor Português na região.

**A apreensão portuguesa em relação ao novo regime indonésio** A mudança de regime em Jacarta traduziu-se numa considerável ansiedade no Timor Português e entre os decisores políticos portugueses em Lisboa. Entre os últimos, esta derivava essencialmente do facto de que estavam conscientes que Timor era “indefensável” militarmente

---

<sup>2</sup> Para o embaixador José Manuel Fragoso a atitude “essencialmente defensiva” da política externa portuguesa sustentava as suas três grandes “coordenadas” ou orientações gerais. Primeira, a defesa contra a unidade peninsular e europeia (Fragoso, 1966, pp. 5-6). Segundo, a manutenção do cobiçado império português (Ibid., p. 6). Terceiro, a sua postura de colaboração e de negociação na cena internacional (Ibid., p. 7), que se traduzia no terreno por uma política de “boa vizinhança” com os Estados limítrofes (Ibid., p. 52).

(Nogueira, 1987 [1986], p. 113)<sup>3</sup> ou que tinha uma diminuta importância militar, em termos endógenos, ou um peso relativo, em termos exógenos (Simões, 1968?, p. 364). Neste âmbito, para se acautelar contra eventuais ímpetus expansionistas ou surpresas político-militares, a administração colonial portuguesa de Timor empenhou-se na obtenção de informações acerca das intenções das novas autoridades em relação ao colonialismo e ao imperialismo. A leitura literal, baseada em declarações oficiais javanesas, foi de que iria ser mantido o mesmo rumo, o que suscitou uma grande inquietação política em Díli e Lisboa. Uma leitura um pouco mais otimista foi feita pelo cientista social americano Willard A. Hanna, quando visitou Timor em Março de 1966. Na sua opinião, “[i]n a region and an era, however, in which all signposts are obscured and all roads are rocky, the Portuguese-Timorese joint endeavor may not be among the least fit to succeed. In any event – at least until Indonesia chooses to unleash its potent weapon of ‘confrontation’ against it – Portuguese Timor enjoys the very real advantage of remoteness from the outside world’s attention and advice” (p. 1).

A primeira percepção foi confirmada pelos incidentes na fronteira entre Nusa Tenggara Timur – NTT (Timor Ocidental) e o enclave de Oecusse-Ambeno (Duarte, 1981, p. 19), em 17 de Setembro<sup>4</sup> e entre 21 de Outubro e 3 de Novembro de 1966. Estes conflitos resultaram na morte de um timorense ocidental, no primeiro dia do conflito<sup>5</sup>, no ateamo de incêndios e subsequente destruição de 167 habitações, na ruína de 160 hortas e no desalojamento de 1.032 pessoas no Timor Português por parte dos indonésios<sup>6</sup>. Para atenuar as repercussões destes danos materiais, o governador do Timor Português, coronel José Alberty Correia, decidiu, em cooperação com a delegação em Timor da Cruz Vermelha portuguesa, fornecer “alimentos e vestuário” às vítimas do conflito<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Esta posição foi partilhada por Weatherbee (1966, p. 685) e pelo marechal Gomes da Costa, desde pelo menos 1923, segundo o marechal Costa Gomes (Cruzeiro, 1998, p. 32).

<sup>4</sup> De acordo com o serviço de informações militares portuguesas, no dia 17 de Setembro de 1966 um grupo de indonésios armados infiltraram-se na região de Nitibe e abateram uma vaca e tentaram atear incêndio a uma plantação de areca, tendo-se depois retirado para NTT. “Perintrep, secreto, anexo ao ofício n.º 2315/B do secretariado-geral da Defesa Nacional para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 3 de Novembro de 1966” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>5</sup> “Relatório, secreto, relativo aos incidentes da fronteira do Oecusse do Timor Português, de Outubro/Novembro de 1966, do governador José Alberty Correia, de 8 de Novembro de 1966, p. 10” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>6</sup> “Telegrama n.º 22, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, 10 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 361, IAN/TT, Lisboa.

<sup>7</sup> Ibid.

A documentação consultada indica que o incidente fronteiriço entre NTT e o enclave de Oecusse-Ambeno foi planeado como uma fuga em frente por parte de apoiantes, simpatizantes e partidários de Sukarno no Timor Indonésio numa tentativa para cair nas boas graças do novo regime que estava a surgir gradualmente em Jacarta, que recorria com grande frequência à mesma linguagem político-ideológica do regime anterior, pelo menos na esfera da política externa. Durante a estadia do cônsul da Indonésia em Díli, Roeslan Soeroso, em Kupang, entre os dias 21 de Setembro e 2 de Outubro de 1966, este reuniu-se com o chefe da polícia de Atambua e o administrador do distrito de Kefamenanu para “examinarem o mapa” do enclave e defenderam que este “nada tinha que pertencer ao Timor Português, dado as suas fronteiras serem com o território indonésio e a única saída livre ser o mar”<sup>8</sup>.

As autoridades militares centrais da Indonésia ficaram tão preocupadas com a rápida deterioração da conjuntura militar na fronteira, que o administrador de Kefamenanu, Bernardus Laka, “foi acusado e preso”, de 28 para 29 de Outubro de 1966, pelas *Angkatan Bersenjata Republik Indonesia – ABRI* (Forças Armadas da Indonésia) por ter instigado o conflito fronteiriço<sup>9</sup>. Pouco tempo depois, o major Iskandar, comandante militar de Atambua e responsável pelas operações militares indonésias no conflito de Novembro de 1966, foi “afastado de Timor devido à sua animosidade para com Portugal”<sup>10</sup>, sendo substituído pelo major Amus nas funções.

Tendo concluído que o conflito não produziu os efeitos esperados, o cônsul Roeslan Soeroso pediu ao coronel José Alberty Correia “um encontro entre as autoridades civis portuguesas e indonésias com a finalidade de esclarecer e solucionar a situação”<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> “Relatório, secreto, relativo aos incidentes da fronteira do Oecusse do Timor Português, de Outubro/Novembro de 1966, do governador José Alberty Correia, de 8 de Novembro de 1966, p. 8” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>9</sup> De acordo com um relatório secreto do ministério português do Exército baseado nas escutas da rede de rádio das ABRI a incursão foi planeada pelo administrador de Kafemanu, um comandante do exército e mais duas personalidades (“Intransrep n.º 153, secreto, de 15 de Novembro de 1966” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa).

<sup>10</sup> “Anexo A – relatório de contra-informação n.º 11/67 – ao Perintrep n.º 11/67”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fl. 358, IAN/TT, Lisboa.

<sup>11</sup> “Informação, muito secreta, da 2.ª repartição (informações militares) do secretariado-geral da Defesa Nacional, de 5 de Novembro de 1966, p. 5” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

Não obstante a tentativa indonésia de desdramatizar a crise, na tarde do dia 5 de Novembro partiu para o enclave de Oecusse-Ambeno, a bordo do navio *Arbiru*, uma companhia de 2.<sup>a</sup> linha, com reforços militares e reabastecimentos. No mesmo dispositivo naval seguiu o comandante militar, tenente-coronel Adalberto Júlio da Nóbrega Pinto Pizarro, e outros oficiais e autoridades administrativas para guarnecerem os postos do enclave<sup>12</sup>.

Entretanto, no dia 6 tiveram lugar negociações entre os administradores de Oecusse-Ambeno e de Kefamenanu, com vista a encontrar um desfecho para o conflito, na região de Oesilo. A partir das 12h00 do mesmo dia entrou em vigor a interrupção de hostilidades, “tendo as forças portuguesas e indonésias retirado para a zona recuada da fronteira”<sup>13</sup>. A diminuição da tensa situação fronteiriça contribuiu para que no dia seguinte o comandante militar da guarnição militar portuguesa de Timor regressasse a Díli<sup>14</sup>, e no dia 8 de Novembro as unidades indonésias se apartassem para os quartéis de Kefamenanu, Kupang e Atambua<sup>15</sup>.

Embora os “resultados” do conflito fossem considerados “satisfatórios”<sup>16</sup> pela administração portuguesa, o governador José Alberty Correia reconheceu que as autoridades portuguesas acabaram por aceitar provisoriamente a nova “linha de fronteira” imposta pelos indonésios, pois estes foram “intransigentes, parecendo dispostos a corrigir a sua actual linha de fronteira, após a rectificação a efectuar por equipa dos dois países. Embora não sendo grande o prejuízo material, há quebra de prestígio para as nossas autoridades, pelo que se impõe que com urgência seja acordada a organização de uma equipa conjunta, que reveja a posição dos marcos de fronteira, de acordo com o tratado Luso-Holandês”<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> “Ofício n.º 2359/B, muito secreto e urgente, do secretário-adjunto da Defesa Nacional, general Venâncio Augusto Deslandes, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 8 de Novembro de 1966?, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>13</sup> “Ofício n.º 2382/B, muito secreto e urgente, do secretário-adjunto da Defesa Nacional, general Venâncio Augusto Deslandes, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 9 de Novembro de 1966” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*; “Telegrama n.º 21, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 8 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 360, IAN/TT, Lisboa.

<sup>16</sup> “Relatório, secreto, relativo aos incidentes da fronteira do Oecusse do Timor Português, de Outubro/Novembro de 1966, do governador José Alberty Correia, de 8 de Novembro de 1966, p. 13” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 14.



Com o intuito de desanuviar a tensa conjuntura político-militar, o cônsul indonésio em Díli, Roeslan Soeroso, sob instruções de Jacarta, solicitou uma nova audiência ao governador de Timor, no dia 10 de Novembro de 1966. De imediato apresentou-se ao coronel José Alberty Correia para indagar acerca das causas dos incidentes e das razões que levaram a administração portuguesa a reforçar a guarnição militar de Oecusse-Ambeno. José Alberty Correia atribuiu a ocorrência do conflito às dúvidas surgidas do lado indonésio quanto à delimitação da fronteira e às exortações feitas por membros das forças de segurança da Indonésia junto da população para que estas perpetrassem actos violentos contra a parte portuguesa de Timor. Aproveitou a audiência para garantir que os reforços militares portugueses enviados para o enclave se destinavam exclusivamente a tranquilizar a população alarmada pelas incursões efectuadas pelos indonésios e pelo fogo aberto, de morteiros e de metralhadoras, para o interior do enclave<sup>18</sup>.

Entretanto, o ministro indonésio dos Negócios Estrangeiros, Adam Malik<sup>19</sup>, deu instruções para que cessasse o conflito. Durante a cerimónia de comemoração do Dia de Festa do Rei dos Belgas, que decorreu no dia 15 de Novembro, o chefe da diplomacia javanesa informou o cônsul de Portugal em Jacarta<sup>20</sup>, António d'Oliveira Pinto da França, que “não queria complicações e deu ordens expressas para o cessar-fogo”<sup>21</sup>. Adam Malik “encerrou a conversa repetindo que não queria complicações e que desejava ver o problema resolvido”<sup>22</sup>.

Quatro dias depois, o cônsul português apresentou um memorial ao director-geral dos Negócios Políticos do *Departemen Luar Negeri* (Ministério dos Negócios

<sup>18</sup> “Telegrama n.º 23, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, 15 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 368, IAN/TT, Lisboa.

<sup>19</sup> Adam Malik (1917-1984) foi um proeminente dirigente político nacionalista indonésio que exerceu os importantes cargos de ministro da presidência para os assuntos políticos e de ministro dos Negócios Estrangeiros da Indonésia entre 1966 e 1978 e de vice-presidente do país, entre o último ano e 1983.

<sup>20</sup> Com a ruptura das relações diplomáticas em 1 de Janeiro de 1965, para agradar aos grupos de países afro-asiáticos e não-alinhados, estas passaram a ser formalmente consulares (Fernandes, 2001, pp. 30-37).

<sup>21</sup> “Telegrama n.º 19, secreto, expedido pelo ministro Silva Cunha para o governador de Timor, tenente-coronel José Alberty Correia, de 22 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 376, IAN/TT, Lisboa.

<sup>22</sup> “Ofício n.º UL 1871, de Inácio Rebelo de Andrade, chefe da secção dos Negócios Políticos Ultramarinos da direcção-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, para o director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, de 28 de Novembro de 1966, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

Estrangeiros), Chaidir Anwar Sani, para a constituição de uma comissão mista luso-indonésia para se debruçar sobre a delimitação da fronteira entre o enclave de Oecusse-Ambeno e de NTT. O alto diplomata indonésio limitou-se a afirmar que a diligência seria de imediato submetida à consideração da repartição de Direito Internacional do seu ministério para ser estudada<sup>23</sup>.

No âmbito da decisão de Adam Malik voltaram a reunir-se as autoridades administrativas portuguesas do enclave de Oecusse-Ambeno, chefiadas por José Leovigildo Mascarenhas Inglês, e os seus homólogos de Kefamenanu, no dia 20 de Novembro. Os representantes indonésios não aceitaram a proposta da delegação portuguesa no sentido de considerar como neutras e abandonadas as parcelas dos terrenos disputados pelos dois países até que a comissão mista se debruçasse sobre o assunto. O encontro “terminou amigavelmente com almoço oferecido pelos portugueses e o pedido de medicamentos por indonésios”<sup>24</sup>.

Apesar de três jornais<sup>25</sup> de Jacarta e da agência noticiosa oficial *Antara*<sup>26</sup> terem especulado sobre a conjuntura na fronteira entre a NTT e o enclave de Oecusse-Ambeno, sob instruções de Adam Malik, o director-geral dos Negócios Políticos do Departemen Luar Negeri, Chaidir Anwar Sani, desmentiu à *Agence France-Presse* que os incidentes estavam a ser investigados e defendeu que o seu governo poderia enviar uma missão especial a NTT para avaliar a linha fronteira que, na sua opinião, era bem definida<sup>27</sup>. Por outro lado, informou o cônsul António d’Oliveira Pinto da França que se corria o risco de se deixar agravar a exploração desta matéria na comunicação social e que concordava com a sua intenção de desmentir junto das agências noticiosas, nomeadamente da *France-Presse*<sup>28</sup>.

A atitude de Adam Malik convergia paradoxalmente com a do governo central português, isto é, a de manter um muro de silêncio em torno do conflito. No dia

<sup>23</sup> “Telegrama n.º 19, secreto, expedido pelo ministro Silva Cunha para o governador de Timor, tenente-coronel José Alberty Correia, de 22 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 376, IAN/TT, Lisboa.

<sup>24</sup> “Telegrama n.º 25, secreto, do governador José Alberty Correia para Silva Cunha, de 24 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fls. 378-379, IAN/TT, Lisboa.

<sup>25</sup> “Incident ‘Tadjuk Rentjana: Persistiwa Timor’, *Api Pantjasila* [Jacarta], (9 de Dezembro de 1966), p. 4; “Menutama Menlu Adam Malik: Timor Gawat”, *Sinar Harapan* [Jacarta], (8 de Dezembro de 1966), p. 1; “ABRI Armed Contact Against Portuguese”, *Kami* [Jacarta], (5 de Dezembro de 1966), p. 1.

<sup>26</sup> “Incident at Timor/Indonesian Border”, *Antara News Bulletin* [Jacarta], (9 de Dezembro de 1966).

<sup>27</sup> “Clash Two Reopen”, *Agence France-Presse* 61645 (10 de Dezembro de 1966).

<sup>28</sup> “Telegrama n.º 86 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 10 de Dezembro de 1966” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

15 de Dezembro de 1966, o *Sydney Morning Herald* publicou uma notícia proveniente de Lisboa, a afirmar que no dia 13, o secretariado-geral da Defesa Nacional desmentiu a ocorrência do conflito fronteiriço. De acordo com este diário, o porta-voz deste departamento governamental teria afirmado “this rumour is absolutely unfounded”<sup>29</sup>. As autoridades centrais portuguesas estavam interessadas em negar a ocorrência do conflito com o intuito de não darem oportunidades políticas aos adversários políticos internos de Suharto na Indonésia. Aparentemente, vários sectores indonésios apoiavam a declaração de Sukarno sobre o Timor Português. De acordo com o jornalista do *Observer*, de Londres, quando passou pela cidade de Surabaya, a metrópole onde as facções pró-Sukarno dominavam, tinha visto inscrito nas paredes, após a publicação de notícias da imprensa sobre conflito fronteiriço, palavras de ordem a exortar à “*confrontasi Timor*”. Quando interpelou o chefe da diplomacia indonésia, Adam Malik, sobre as referidas inscrições, o último retorquiu-lhe “estar ocupado com problemas muito mais importantes que Timor”<sup>30</sup>.

Com receio de eventuais deflagrações de conflitos fronteiriços por elementos em NTT discordantes da nova orientação política em relação ao Timor Português, foi enviado a Kupang um importante responsável militar indonésio, no mês de Dezembro<sup>31</sup>. O comandante da IV Região Territorial Aérea, coronel Suwito, visitou o território para proceder a um levantamento dos factores subjacentes à recente crise fronteiriça. Durante a sua estadia foram acordadas novas medidas com os comandos militares de NTT “to overcome undesirable incidents”<sup>32</sup>.

Este foi, contudo, resolvido atendendo à “posição conciliadora” (p. 98) das novas autoridades em Jacarta, de acordo com o cônsul de Portugal, António d’Oliveira Pinto da França. Esta atitude contribuiu para que o assunto fosse “sanado a breve prazo pelas autoridades administrativas dos territórios vizinhos”, segundo o governador do Timor Português, coronel José Alberty Correia (p. 336). A partir desta

<sup>29</sup> “Timor clash report denied”, *The Sydney Morning Herald* (15 de Dezembro de 1966), p. 4.

<sup>30</sup> “Telegrama n.º 94 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 14 de Dezembro de 1966” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>31</sup> “Telegrama n.º 2, secreto, do ministro Silva Cunha para o governador de Timor, de 6 de Janeiro de 1967”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 431, IAN/TT, Lisboa.

<sup>32</sup> “Cause of Timor Crisis Should be Studied”, *Antara News Bulletin* [Jacarta], (31 de Dezembro de 1966); “Krisis di Timor ditindjau setjara serius”, *Api Pantjasila* [Jacarta], (31 de Dezembro de 1966), p. 1; “Cause of Timor Crises Should be Studied”, *The Armed Forces Daily Mail* [Jacarta], (2 de Janeiro de 1967), p. 1.

ocasião as relações bilaterais melhoraram significativamente. Primeiro, o major Eupari<sup>33</sup> foi substituído pelo tenente-coronel El Tari à frente de NTT, em Março de 1967<sup>34</sup>. O último empenhou-se de imediato em melhorar as relações entre Kupang e Díli.

Para além de proceder à substituição do governador, o regime de Suharto “determinou ao Comando Militar de Kupang e ao próprio Governo da Província para evitarem que se repetissem os distúrbios havidos na fronteira do Oecusse, pois, estão a lutar com uma crise económica que preocupa grandemente o Governo e estão empenhados em manter boas relações com o Governo Português nesta Província a fim de estabelecer um intercâmbio cultural e turístico”<sup>35</sup>, segundo uma informação da PIDE, de 8 de Fevereiro de 1967.

Registou-se, ainda, um encontro de “confraternização amigável”, de 30 minutos, entre o administrador de Atambua e o governador de Timor, coronel José Alberty Correia, em Pante Makassar, capital do enclave do Oecusse-Ambeno, tendo, posteriormene, o último almoçado com o seu homólogo indonésio, em 17 de Fevereiro de 1967. Durante estes dois importantes encontros, “[n]ada houve [que] denotasse receio ou animosidade [por] parte [das] autoridades indonésias”, na opinião do coronel José Alberty Correia<sup>36</sup>. A melhoria nas relações bilaterais repercutiu-se, inevitavelmente, noutros domínios. Na sequência de convites formulados pela embaixada da Indonésia em Karachi à sua congénere portuguesa, o Palácio das Necessidades comunicou ao embaixador Albertino dos Santos Matias que não existia “qualquer inconveniente” em os aceitar, pois após “a suspensão de relações diplomáticas entre os dois países[, as relações] melhoraram consideravelmente”<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Apesar de Eupari ter defendido um estreitamento das relações entre Kupang e Díli acabou, contudo, na sequência do conflito fronteiriço do enclave de Oecusse-Ambeno, por ser afastado e substituído pelo tenente-coronel El Tari.

<sup>34</sup> “Relatório, confidencial, a ‘visita do governador de Nusa Tenggara Timur’, de autoria do governador, coronel José Alberty Correia, de 9 de Outubro de 1967, p. 7” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: consulado de Portugal em Cupão, 1967/75”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>35</sup> “Perintrep n.º 2/67, referido ao período de 1 de Fevereiro a 28 de Fevereiro de 1967, anexo ao relatório n.º 4/67, confidencial, da subdelegação da PIDE de Timor”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fl. 1172, IAN/TT, Lisboa.

<sup>36</sup> “Telegrama n.º 5, secreto, do governador de Timor para o ministro Silva Cunha, de 18 de Fevereiro de 1967”, AOS/CO/UL-8J, Pt., 2, fl. 493, IAN/TT, Lisboa; “Ofício n.º 1178/FF-02-10, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 10 de Março de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967/1968”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>37</sup> “Telegrama n.º 36 para a embaixada de Portugal em Karachi, de 19 de Setembro de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967/1968”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

Atendendo a que o governador José Alberty Correia considerou o cônsul Roeslan Soeroso<sup>38</sup> “um dos principais instigadores [de] todas [as] acções contra [a] nossa soberania” recomendou o “seu afastamento”<sup>39</sup> da representação consular javanesa em Díli. Este radical nacionalista, que tinha usufruído da confiança pessoal do antigo ministro dos Negócios Estrangeiros, Hurustiati Subandrio, foi enviado para Camberra para exercer o cargo de primeiro-secretário da embaixada da Indonésia na capital da Austrália<sup>40</sup>. Acabou por ser substituído por um diplomata mais moderado e conciliador: Agoes<sup>41</sup>, em 25 de Julho de 1967<sup>42</sup>.

**Os factores subjacentes à alteração do comportamento da Indonésia** Quais foram as razões subjacentes à alteração do comportamento indonésio em relação a Lisboa e a Díli? Por razões editoriais, vamo-nos concentrar em quatro razões fundamentais que contribuíram para a modificação do comportamento do regime de Suharto em relação ao Timor Português. Primeiro, o desaparecimento do clima de tensão de

<sup>38</sup> O cônsul Roeslan Soeroso foi descrito pela subdelegação da PIDE em Díli como “pró-comunista [...] que não fazia muito segredo, pois abria-se com facilidade sobre tal” (“Informação, confidencial, n.º 196-SC-CI(2), de 2 de Fevereiro de 1968”, PIDE/DGS, “Serviços Indonésios”, Proc. n.º 236-SC/CI(2), N.T. 6982, fl. 69, IAN/TT, Lisboa). Por seu turno, o governador José Alberty Correia averbou que cônsul “Soeroso, ex-secretário do Dr. Subandrio, seu defensor acérrimo e amigo íntimo, viu a sua situação comprometida após o golpe de 30 de Setembro de 1965, podendo ser arrastado na queda com o seu ex-chefe. Afrouxou, então a sua actividade seguida desde o início da sua presença em Díli, e mais acentuada após o discurso do presidente Sukarno de Agosto de 1965. Após 30 de Setembro de 1965, certamente, procurará qualquer acto que o reabilite aos olhos dos seus chefes, ou mesmo lhe evite a sorte que poderá ter o seu amigo, protector e ex-chefe” (“Relatório, secreto, relativo aos incidentes da fronteira do Oecusse do Timor Português, de Outubro/Novembro de 1966, do governador José Alberty Correia, de 8 de Novembro de 1966, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: incidentes na fronteira de Timor, 1966”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa).

<sup>39</sup> “Telegrama n.º 20, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 8 de Novembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 359, IAN/TT, Lisboa.

<sup>40</sup> “Aerograma n.º A-11 do encarregado de negócios de Portugal em Camberra, de 25 de Outubro de 1967, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-68”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>41</sup> “Ofício n.º 107/67-GU, confidencial, do inspector, interino, da subdelegação de Timor da PIDE, Armando Rodrigues Rego, para o director da PIDE, Fernando da Silva Pais, de 29 de Junho de 1967”, PIDE/DGS, GU-Timor, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fl. 894, IAN/TT, Lisboa.

<sup>42</sup> De acordo com um PERINTREP, Agoes assumiu a chefia do consulado em 25 de Julho de 1967. Porém, o seu reconhecimento oficial por parte do ministério português dos Negócios Estrangeiros só teve lugar em 7 de Setembro de 1967 (“Repartição do Gabinete: Aviso”, *Boletim Oficial de Timor*, ano 68, n.º 43 [28 de Outubro de 1967], p. 717). O cônsul António d’Oliveira Pinto da França comunicou, contudo, ao *Departemen Luar Negeri* o “reconhecimento provisório” de Agoes, em 11 de Outubro de 1967 (“Telegrama n.º 63 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 12 de Outubro de 1967, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-1968”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa).

política na região que tinha fortemente caracterizado o regime anterior. Segunda, a matriz anticomunista de ambos os regimes. Terceiro, a primazia dada por Suharto ao fomento económico do país com o propósito de consolidar e de proporcionar longevidade política ao seu regime. Quarto, a intransigente recusa portuguesa para conceder apoio político e logístico-militar ao movimento de libertação da Papua Nova Guiné Ocidental.

**A cessação do clima de tensão política na região** O principal desígnio de Suharto foi reduzir a conflituosa política externa da Indonésia na região. Neste âmbito, cessou a campanha contra a Malásia. A estratégia de Sukarno tinha sido a de criar disputas exógenas para compensar pelas sérias dificuldades económicas, financeiras e sociais que atravessava o país. Suharto abandonou tal atitude. Uma das suas primeiras decisões foi cessar a política de *confrontasi* com a Malásia e empenhou-se na criação de uma organização regional que fomentasse a cooperação económica e política regional: a Associação das Nações do Sudeste Asiática (ANSA)<sup>43</sup>, o que se veio a confirmar-se em 8 de Agosto de 1967<sup>44</sup>. Desta forma, os novos dirigentes indonésios reconheceram “the importance of regional stability for ensuring the success of Indonesia’s development programme” (Suryadinata, 1996, p. 35).

No prosseguimento da política de consolidação do novo regime, o general Suharto substituiu Hurustiati Subandrio por Adam Malik na chefia do ministério dos Negócios Estrangeiros, em 27 de Março de 1966 ([http://www.indonesianembassy.org.uk/indonesia\\_cabinet\\_1945-2001.html](http://www.indonesianembassy.org.uk/indonesia_cabinet_1945-2001.html); consultado em 25 de Novembro de 2005). Com o objectivo de manter o *status quo ante* relativamente a Timor-Leste, o *Departmen Luar Negeri* respondeu favoravelmente à nota da embaixada do Brasil no sentido desta missão diplomática passar a representar os interesses de Portugal junto do governo da Indonésia, em 9 de Julho de 1966<sup>45</sup>.

O clima de distensão entre Jacarta e Lisboa fazia parte integrante da política externa de baixa intensidade do regime de Suharto. Para o novo regime indonésio,

<sup>43</sup> Conhecida por *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*.

<sup>44</sup> Pela parte indonésia, o processo de fundação da ANSA foi chefiada por Adam Malik, ministro da presidência para os assuntos políticos e dos Negócios Estrangeiros.

<sup>45</sup> “Circular UL 29 do director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, para as missões diplomáticas portuguesas no estrangeiro, de 26 de Setembro de 1966”, PIDE/DGS, “Serviços Indonésios”, Proc. n.º 236-SC/CI(2), N.T. 6982, fl. 260, IAN/TT, Lisboa.

já não era necessário manter uma política externa de afirmação da independência nacional. A ênfase deveria ser no sentido de atrair investimento estrangeiro com o desígnio de promover dois objectivos primordiais para a consolidação do regime de Suharto: *stabilitas* (estabilidade) e *pembangunan ekonomi* (fomento económico). A decisão foi no sentido de manter uma atitude não beligerante de forma a atrair apoios internacionais para o desenvolvimento do país (Weinstein, 1976, p. 161; Sukma, 1997, pp. 237-238).

A distensão foi bem perceptível em vários domínios. O cônsul-geral da Indonésia em Hong Kong e Macau, Prijatana Padma-Diwiria, e a sua esposa participaram no almoço anual oferecido pelo governador de Macau, tenente-coronel Lopes dos Santos, ao corpo consular acreditado no pequeno enclave administrado por Portugal, em 10 de Janeiro de 1966<sup>46</sup>. No mesmo dia, o cônsul Padma-Diwiria e sua esposa ofereceram um jantar ao chefe da administração portuguesa, esposa e “às mais destacadas autoridades portuguesas e outras individualidades proeminentes do meio macaense”<sup>47</sup>. A comunidade indonésia de Hong Kong, nomeadamente dos sectores do comércio e bancário, fizeram-se representar neste evento, que incluiu um sarau cultural, tanto indonésio como português. Na opinião do oficioso *Notícias de Macau*, “[o]s anfitriões foram duma gentileza para com os seus convidados”<sup>48</sup>.

Uma das primeiras tentativas de aproximação foi a deslocação do capitão de infantaria César Henrique Cruz Canuto a Jacarta em “missão oficial, segundo directiva emanada da Defesa Nacional, para receber naquela capital um sargento e dois cabos desertores”<sup>49</sup> do Timor Português. Todavia, no início da missão, durante a sua permanência na residência oficial do governador de NTT, o capitão Canuto suicidou-se por volta das 21h30, do dia 3 de Dezembro.

As autoridades indonésias ficaram tão preocupadas com o acontecimento, que disponibilizaram de imediato o cadáver às autoridades portuguesas, facilitaram o seu

<sup>46</sup> “Crónica semanal de Macau: de 9 a 15 de Janeiro de 1966”, *Notícias de Macau: Edição Semanal Ilustrada*, ano 19, n.º 614 (16 de Janeiro de 1966), p. 6.

<sup>47</sup> “Jantar oferecido pelo Cônsul-Geral da Indonésia”, *Notícias de Macau: Edição Semanal Ilustrada*, ano 19, n.º 614 (16 de Janeiro de 1966), p. 5.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> “Telegrama n.º 26, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 4 de Dezembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fls. 388-389, IAN/TT, Lisboa. Estes três militares desertaram no dia 10 de Setembro de 1965, ficando detidos em Bali. Posteriormente, mostraram-se “arrendidos” e manifestaram interesse em serem repatriados para o Timor Português.

transporte no aeródromo de Kupang, conferiram-lhe todas as honras militares<sup>50</sup>, forneceram um relatório sobre a sua estadia em Kupang e o governador de NTT e o cônsul da Indonésia em Díli “apresentaram profundas condolências”<sup>51</sup>. Atendendo ao sucedido, as próprias autoridades militares indonésias, através da sua Polícia Militar, entregam os três fugitivos aos seus homólogos portugueses no posto de Balibó, no dia 14 de Dezembro de 1966<sup>52</sup>.

O desanuviamento nas relações entre Jacarta e Lisboa ficou bem patente no ano de 1967. O novo regime indonésio autorizou a digressão por Sulawesi e Ambon, do cônsul de Portugal em Jacarta, António d’Oliveira Pinto da França, em Abril de 1967<sup>53</sup>.

No mesmo mês, uma missão desportiva e cultural de NTT visitou Díli, entre os dias 24 e 27 de Abril. Esta era constituída por 88 elementos e era presidida pelo comandante-geral da polícia de Timor-Kupang, coronel Randos Hardono<sup>54</sup>, considerado a segunda personalidade mais destacada da administração político-militar de NTT depois do tenente-coronel El Tari. Na opinião do comandante militar, tenente-coronel Adalberto Júlio da Nobrega Pinto Pizarro, “[s]e bem que a visita tenha tido o aspecto de incrementar as relações culturais e desportivas entre os dois Timores, a finalidade que os indonésios desejam atingir é o estabelecimento de relações comerciais e económicas”<sup>55</sup>. Durante a visita, elementos da administração portuguesa foram informados pelos visitantes que o comandante militar de Atambua, major Iskandar, e o comissário da polícia de Kefamenanu, inspector S. A.

<sup>50</sup> “Telegrama n.º 27, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 6 de Dezembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 390, IAN/TT, Lisboa.

<sup>51</sup> “Telegrama n.º 28, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 6 de Dezembro de 1966”, AOS/CO/UL-8J, Pt. 2, fl. 391, IAN/TT, Lisboa.

<sup>52</sup> “Anexo A – Relatório de contra informação n.º 12/66, apenso ao Perintrep n.º 12/66”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 4, N.T. 8974, fl. 72, IAN/TT, Lisboa.

<sup>53</sup> “Peregrinação por velhas rotas portuguesas: notas sobre uma viagem às ilhas Sulawesi e Ambone – Abril de 1967’ de autoria de António d’Oliveira Pinto da França, de Maio de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: ‘notas’ da viagem, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>54</sup> A delegação integrava ainda o capitão Anom Asta, assessor económico do governador de NTT, tenente-coronel El Tari, e os comandantes das polícias de Atambua e Kefamenanu (“Telegrama n.º 25 CIF do governador de Timor para o ministro Silva Cunha de 25 de Abril de 1967, pp. 1-2”, AOS/CO/UL-8J, Pt. fl. 621, IAN/TT, Lisboa), representado simbolicamente a cessação do conflito fronteiriço entre a NTT e o enclave de Oecusse-Ambeno.

<sup>55</sup> “Anexo A – Relatório de contra-informação n.º 4/67 apenso ao Perintrep n.º 4/67”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fl. 968, IAN/TT, Lisboa.



Sita, foram afastados dos seus cargos pelo seu envolvimento no conflito fronteiriço com o enclave de Oecusse-Ambeno, no ano anterior, e pelas suas atitudes hostis em relação aos portugueses e à sua presença na região<sup>56</sup>. Aliás, o primeiro militar foi afastado do seu cargo na véspera do início da visita do coronel Hardono ao Timor Português<sup>57</sup>. Nas sessões de apresentação de cumprimentos ao governador e comandante militar do Timor Português, o coronel Randos Hardono manifestou o “desejo [de] estreitar [os] laços [de] amizade [e as] relações culturais entre [o] povo indonésio e [o] povo português de Timor”<sup>58</sup>.

Quando se deslocou a Lisboa para ir tratar de assuntos referentes ao território, o governador José Alberty Correia declarou aos órgãos de comunicação social, no dia 23 de Maio de 1967, que: “[e]xternamente direi que, felizmente, hoje se nota uma nítida compreensão da parte dos nossos vizinhos para com a nossa presença, e há mesmo uma procura de entendimento das relações, que consideram vantajosas, em especial no campo do comércio e no do turismo”<sup>59</sup>.

No mês seguinte, a esposa do ministro indonésio das Finanças realizou uma visita particular, de uma semana, a Lisboa e a Fátima. Atendendo a que o seu marido, Franciscus Xaverius Seda, exercia ininterruptamente importantes cargos políticos, nomeadamente de ministro de vários governos, desde 13 de Novembro de 1963 ([http://www.indonesianembassy.org.uk/indonesia\\_cabinet\\_1945-2001.html](http://www.indonesianembassy.org.uk/indonesia_cabinet_1945-2001.html); consultada em 25 de Novembro de 2005), e de presidente do *Partai Katolik* (Partido Católico), desde 1961 (<http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/f/frans-seda/index.shtml>; consultada em 25 de Novembro de 2005), o Palácio das Necessidades colocou um automóvel às “suas ordens” e o ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, mandou-lhe apresentar cumprimentos. Perante tal recepção, o casal Seda ofereceu um jantar ao cônsul António d’Oliveira Pinto da França durante o qual teceram enormes elogios a Portugal, realçaram a “origem portuguesa” do seu nome e abordaram a influência portuguesa na ilha das Flores, de onde eram naturais<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*, fl. 984.

<sup>58</sup> “Telegrama, confidencial, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 25 de Abril de 1967, p. 2” in “Timor: diversos, 1967/69”, PAA M. 809, AHDMNE, Lisboa.

<sup>59</sup> “Governador de Timor”, *Boletim Geral do Ultramar*, ano 43, n.º 503 (Maio de 1967), p. 336.

<sup>60</sup> “Ofício n.º 67DC/2 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 14 de Julho de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

O espírito de abertura das novas autoridades indonésias começou-se a constatar em meados de 1967, antes da realização das visitas entre Díli e Kupang e no sentido contrário. No decorrer da recepção do dia nacional da Suíça na capital javanesa, no dia 1 de Agosto de 1967, um dos directores da agência noticiosa *Antara*, declarou a um grupo de jornalistas indonésios que “nas actuais circunstâncias não era de excluir que a Indonésia reatasse relações diplomáticas com Portugal”<sup>61</sup>.

No mês seguinte a Indonésia continuou a dar sinais que pretendia intensificar as suas relações com Portugal e o Timor Português. Neste âmbito, “uma missão da *Garuda*, Companhia de Transportes Aéreos da Indonésia,” deslocou-se a Díli para estudar “as possibilidades de uma ligação turística Baucau-Cupão-Díli” (Correia, 1994, p. 327, Duarte, 1981, p. 20).

A convite da junta de Turismo do governo de NTT, uma caravana cultural e desportiva do Timor Português visitou Kupang, entre os dias 14 e 18 de Agosto de 1967. Presidida pelo Eng.º Eduardo Dias Barbosa, director do Centro de Informação e Turismo de Timor, esta delegação participou nas comemorações do dia nacional da Indonésia, em Kupang, no dia 17 de Agosto. Na recepção oferecida pelo tenente-coronel El Tari, governador de NTT, este brindou e “referiu-se ao grato prazer que lhe dava a presença amiga dos portugueses e levantou a sua taça para que os laços que unem os dois países, e muito especialmente as duas parcelas desta ilha sejam cada vez mais fortes”<sup>62</sup>. Durante a sua visita tiveram ocasião de observar as carências materiais em que viviam os habitantes da cidade em vários domínios, nomeadamente na habitação, reabastecimento e transportes e confirmaram que era muito frequente encontrarem à venda nas casas comerciais “artigos portugueses [de] primeira necessidade[,] como fósforos, cerveja, etc.”<sup>63</sup>. Esta relativa dependência do Timor Português poderia, obviamente, ser usado para mitigar eventuais fervores nacionalistas nas cúpulas da administração de NTT. A visita contou com coberturas

<sup>61</sup> “Ofício n.º 67DPA10/1 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 4 de Setembro de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: restabelecimento de relações diplomáticas, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>62</sup> “Intercâmbio cultural e desportivo com o Timor Indonésio: recepção calorosa e amiga, em Kupang”, *Informações: Boletim Informativo do Centro de Informação e Turismo de Timor*, n.º 3 (segunda quinzena de Agosto de 1967), p. 2.

<sup>63</sup> “Telegrama do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 24 de Agosto de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: intercâmbio cultural, 1967-1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

favoráveis na imprensa de Jacarta, nomeadamente, no semanário *Tjaraka*<sup>64</sup> e no diário *Sinar Harapan*<sup>65</sup>, sendo ambas reveladoras do interesse do regime de Suharto em dar o seu beneplácito à crescente cooperação entre Kupang e Díli.

A forma como decorreu a visita levou o governador de Timor, coronel José Alberty Correia, a “acreditar, com relativa margem de segurança, mas nunca com certezas absolutas, na serenidade de atitudes com que as autoridades e populações do Timor Indonésio procuram estabelecer e manter as melhores relações connosco”<sup>66</sup>. Para além de contar com a presença da caravana do Timor Português, as comemorações do 22.º aniversário da Indonésia, que tiveram lugar em 1967, foram bastante serenas e parcimoniosas, em contraste com os festejos do tempo de Sukarno<sup>67</sup>.

No mês seguinte, o governador de NTT, tenente-coronel El Tari, realizou um périplo pelo Timor Português, entre os dias 12 e 16 de Setembro de 1967, invocando como pretexto junto dos órgãos de comunicação social da Indonésia a recente visita efectuada a Kupang da caravana desportiva e cultural portuguesa para participar nas comemorações do 22.º aniversário da independência da Indonésia<sup>68</sup>. Na visita de 5 dias, o tenente-coronel El Tari fez-se acompanhar pelos mais altos funcionários de NTT<sup>69</sup> e uma caravana cultural e desportiva de 88 elementos<sup>70</sup>. Durante a estadia dos grupos desportivos e folclóricos de NTT decorreu uma “exposição de arte indonésia” na sede da Associação Comercial, Agrícola e Industrial de Timor (ACAIT), presidida pelo ex-deportado político português Manuel Viegas Carrascalão<sup>71</sup>.

<sup>64</sup> Denny Rafiqi, “Indonesia ‘mendobrak’ perbatasan Timor dengan..... tari dan njanji [Indonesia ‘breaks down’ the Timor border with.... dance and song], *Tjaraka* [Jacarta], (15 de Agosto de 1967), pp. 26 e 15.

<sup>65</sup> “Kupang Dikunjungi Tamu Dari Timur Portugis [Kupang was visited by tourists from Portuguese Timor]”, *Sinar Harapan* [Jacarta], (29 de Agosto de 1967), p. 4.

<sup>66</sup> “Relatório n.º 8/67 da Comissão de Coordenação e Defesa Civil de Timor referido ao período de 1 a 31 de Agosto de 1967, p. 10” in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>68</sup> “East Nusa Tenggara governor to visit Timor-Dilly”, *Antara News Bulletin* [Jacarta], (5 de Setembro de 1967); “Governor of E. Nusa Tenggara to Visit Portuguese Timor”, *Armed Forces Courier* [Jacarta], (6 de Setembro de 1967), p. 2.

<sup>69</sup> “Programa de visita ao Timor Português de Sua Excelência o Governador de *Nusa Tenggara Timur*, 12 a 16 de Setembro de 1966”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fls. 608-615, IAN/TT, Lisboa.

<sup>70</sup> “Visita a Díli dos Grupos Desportivos e Culturais de Kupang no período de 11 a 16 de Setembro de 1967”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fls. 616-623, IAN/TT, Lisboa; “Intercâmbio entre a Província de Timor e *Nusa Tenggara Timur*”, *Boletim Geral do Ultramar*, ano 43, n.º 508 (Outubro de 1967), pp. 167-175.

<sup>71</sup> *Ibid.*

Na sessão de boas vindas, que decorreu no Salão Nobre do Conselho Legislativo, no dia 12 de Setembro, o tenente-coronel El Tari declarou que:

“Esta visita será um diálogo que significa o fortalecimento das nossas relações de boa vizinhança, dentro do respeito mútuo e da colaboração proveitosa. Como sabem, esta visita, tendo sido apoiada pelo Governo Central da Indonésia ou Conselho de Ministros ‘Ampera’, é uma realização da nossa política externa, livre e activa, baseada no princípio da ‘Pantjasila’, cuja política é sempre amigável e para o interesse nacional. Para haver colaboração é necessário entrar em contacto, de maneira que todos os assuntos de interesse para as duas partes sejam resolvidos da melhor maneira”<sup>72</sup>.

A visita foi, obviamente, um grande êxito político para as autoridades portuguesas. De acordo com o governador José Alberty Correia: “[a]s relações entre o Timor Português e Indonésio atingiram neste período um nível até agora nunca igualado”<sup>73</sup> e “politicamente deve ser considerada como de alto significado positivo a nosso favor”<sup>74</sup>. Defendeu, todavia, que era necessário “olhar com certas reservas e proceder com bastante prudência” em relação à Indonésia<sup>75</sup>.

Não obstante a última inquietação, aquando da deslocação a Kupang do presidente Suharto, acompanhado por uma enorme comitiva ministerial, no dia 25 de Novembro de 1967, este manifestou o seu inteiro apoio e delegou no tenente-coronel El Tari a condução das relações Kupang-Díli, para evitar complicações político-burocráticas em Jacarta<sup>76</sup>.

Por seu turno, o circunstanciado e extenso apontamento secreto elaborado por quatro destacados funcionários do gabinete de Negócios Políticos do ministério do Ultramar reconhecia que em termos comparativos o regime de Suharto era menos hostil do que o de Sukarno, e que se mostrava muito aberto a uma frutuosa cooperação bilateral. Na opinião de Leonel Banha da Silva, Beltrão Loureiro, José

<sup>72</sup> “Discurso de S. Ex.<sup>a</sup> o governador de Nusa Tenggara Timur no Salão Nobre do Conselho Legislativo”, *Informações: Boletim Informativo do Centro de Informação e Turismo de Timor*, n.º 5 (segunda quinzena de Setembro de 1967), p. 3.

<sup>73</sup> “Relatório n.º 9/67 da Comissão de Coordenação e Defesa Civil de Timor referido ao período de 1 a 30 de Setembro de 1967, p. 1” in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> “Telegrama n.º 76, urgente, do cônsul de Portugal em Jacarta, de 5 de Dezembro de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-68”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

Catalão e Silva Pinto: “[é] certo que Jacarta está a encorajar uma intensificação das relações entre as suas autoridades em Timor e a nossa província”<sup>77</sup>. Por sua vez, o último funcionário, num estudo anexo ao apontamento em apreço centrado sobre as “relações de vizinhança com o Timor Indonésio”, atribuiu o melhoramento nas relações bilaterais à “orientação definida pelo actual governo indonésio, desde que iniciou as suas funções EM MARÇO DO CORRENTE ANO, de recuperação económica do país, apoiada em parte nas relações de paz e amizade com os povos vizinhos, que veio decisivamente melhorar, pelo menos por agora, as nossas relações”<sup>78</sup> (Sublinhado na cópia do documento original). Porém, tal como o governador José Alberty Correia, este analista recomendava uma certa prudência, pois: “... se por um lado, as realidades da política internacional actual nos aconselham a colaborar cada vez mais com os nossos vizinhos, por outro lado, são essas mesmas realidades que nos obrigam a caminhar firme e cautelosamente, sempre de acordo também com os nosso[s] próprios interesses. Difícil é estabelecer o equilíbrio suficiente de forma a não virmos a arrepender do caminho andado”<sup>79</sup>. Esta atitude foi plenamente confirmada nos anos subsequentes pela evolução das políticas de envolvimento construtivo e de cooperação entre ambas administrações da ilha de Timor.

Uma das áreas onde notou uma significativa mudança foi no domínio dos conflitos transfronteiriços: o governo central da Indonésia não procedeu à redemarcação da fronteira. Quando o cônsul António d’Oliveira Pinto da França interpelou Koesto, do *Departemen Luar Negeri*, sobre os ajustamentos a serem realizados junto à fronteira do enclave de Oecusse-Ambeno, o diplomata indonésio “perguntou se eu achava realmente necessária tal redemarcação dadas [as] actuais boas relações entre [os] dois lados [de] Timor e que se afigurava melhor uma solução local [do] problema”<sup>80</sup>. O cônsul português interpretou esta atitude como a confirmação da sua suspeita que o “Governo [da] Indonésia teria concluído que para [o] seu objectivo imediato – eliminar [a] situação que pudesse conduzir [a

<sup>77</sup> “Apontamento secreto n.º 677, intitulado ‘A situação na província de Timor’, de autoria de Leonel Banha da Silva, Beltrão Loureiro, José Catalão e Silva Pinto, de finais de 1967, p. 15”, MU/GNP/SR:160/Cx. 9S, AHU, Lisboa.

<sup>78</sup> “Anexo ao apontamento secreto n.º 677, ‘sobre: VII – Relações de vizinhança com o Timor indonésio’, de autoria de Silva Pinto, de finais de 1967, p. 6”, MU/GNP/SR:160/Cx. 9S, AHU, Lisboa.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 4 e 5.

<sup>80</sup> “Telegrama n.º 63 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 12 de Outubro de 1967, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-68”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

uma] confrontação com Portugal prejudicaria [a] actual política externa [da] Indonésia – seria [a] solução mais económica [do] que [a] redemarcação [da] fronteira[, a] estabelecer estreitas relações comerciais e turísticas Kupang-Díli[, que,]simultaneamente[,] serviriam [a] recuperação económica [da] Indonésia”<sup>81</sup>.

Na realidade, António d’Oliveira Pinto da França começou a ser recebido por um crescente número de influentes políticos e militares em 1968, o que o levou a observar para o Palácio das Necessidades que esta situação criava “a impressão que o Governo indonésio nos assegura um tratamento ‘de facto’ equivalente ao dado aos Chefes das Missões diplomáticas”<sup>82</sup>.

Atendendo a este ambiente de grande proximidade, a administração portuguesa prometeu “dar toda a colaboração” ao governo de NTT para “que não fosse permitida a possível entrada de indonésios vindo de Wakassar, Sulawesi e Kalimantan” em Timor. O pretexto invocado foi que os indonésios provenientes daquelas três regiões “‘pretenderiam comprometer as actuais boas relações existentes’ entre os dois territórios”<sup>83</sup>. As relações entre as duas capitais de Timor intensificaram-se tanto que uma informação secreta do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar reconhecia:

“... o Governo da Província não se tem, desde sempre, cansado a esforços no sentido de que as relações entre o Timor Português e o Timor Indonésio, se continuem a processar, como ultimamente se tem verificado, num clima de mútua compreensão e de boa vizinhança, de ‘modo a que elas ‘garantam’ o respeito recíproco de interesses territoriais e políticos”<sup>84</sup>.

As relações melhoraram, também, com outras regiões da Indonésia com fortes laços histórico-culturais e religiosos a Portugal. Neste âmbito, o cônsul de Portugal em Jacarta, António d’Oliveira Pinto da França, foi convidado formalmente a visitar as Molucas pelo seu governador, entre os dias 14 e 24 de Abril de 1967. Após a digressão por esta província, o governador G.J. Latumahina mostrou-se interessado

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

<sup>82</sup> “Ofício n.º 68DG5/1 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 13 de Março de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: restabelecimento de relações diplomáticas, 1967-72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>83</sup> “Apontamento secreto n.º 685, proc.º E-07-04, intitulado ‘A situação em Timor’, de autoria de José Catalão, de 22 de Março de 1968, p. 20”, MU/GNP/SR:160/Cx. 9S, AHU, Lisboa.

<sup>84</sup> “Informação secreta n.º 2546, proc.º E-07-15-28, de autoria de José Catalão, de 18 de Maio de 1968, p. 5”, MU/GNP/SR:164/Cx. 16S, AHU, Lisboa.

que Portugal concedesse “duas bolsas [de] estudo para pesquisas históricas a estudantes [da] Universidade [de] Ambeno”<sup>85</sup>. Posteriormente, numa circunstanciada informação de serviço, o representante consular propôs um intenso programa cultural português na Indonésia<sup>86</sup> e defendeu celeridade no processo de decisão relativamente ao estabelecimento da carreira aérea Darwin-Díli-Bali<sup>87</sup>.

Antes do final do ano, o novo bispo de Díli, D. José Joaquim Ribeiro<sup>88</sup>, conseguiu esclarecer uma desinformação<sup>89</sup> javanesa acerca de uma alegada entrega pacífica do Timor Português à Indonésia, por parte do seu antecessor no cargo (Duarte, 1981, p. 20). Aquando da sua visita pastoral ao enclave de Oecusse-Ambeno, na primeira semana de Dezembro de 1967, o prelado de Díli efectuou uma visita ao seu homólogo

<sup>85</sup> “Telegrama n.º 47 do cônsul de Portugal em Jacarta, António d’Oliveira Pinto da França, de 1 de Julho de 1967” in “Relações políticas de Portugal com as Molucas: geral, 1967”, PAA M. 1177, AHDMNE, Lisboa.

<sup>86</sup> Foram aventadas como eventuais possibilidades a restauração do Palácio da Água Taman Sari, em Jogjakarta, a concessão de duas bolsas de estudo, a reprodução de documentos históricos existentes nos arquivos portugueses sobre a Indonésia e as Molucas, o envio de um técnico português para proceder ao levantamento da influência cultural portuguesa e a concessão de uma bolsa de estudos a um sacerdote ou a um leigo natural da ilha das Flores para estudar a administração e a evangelização portuguesa daquela ilha (“Informação de serviço ‘apontamento sobre os caminhos mais importantes abertos a uma acção portuguesa na Indonésia’, de António d’Oliveira Pinto da França, de 17 de Junho de 1968, pp. 1-4” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-68”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa). As propostas não foram, porém, avante. A incapacidade do Estado português em apoiar a recuperação do palácio em apreço durante três décadas e meia contribuiu para que o projecto de recuperação do complexo das piscinas do Palácio Taman Sari fosse levado a cabo pela Fundação Calouste Gulbenkian, no âmbito do programa de “subsídios” para a recuperação do “património histórico português no estrangeiro”, tendo as obras tido início em 2003 ([http://www.gulbenkian.pt/v1/relatorio2003/7\\_estrangeiro.pdf](http://www.gulbenkian.pt/v1/relatorio2003/7_estrangeiro.pdf), p. 129, consultado em 14 de Novembro de 2005; Garcia, 2003, p. 77) e sido concluídas no ano seguinte ([http://www.gulbenkian.org/fundacao/FCG\\_Relatorio\\_04.pdf](http://www.gulbenkian.org/fundacao/FCG_Relatorio_04.pdf), pp. 122-123; consultado em 14 de Novembro de 2005).

<sup>87</sup> “Informação de serviço ‘apontamento sobre os caminhos mais importantes abertos a uma acção portuguesa na Indonésia’, de António d’Oliveira Pinto da França, de 17 de Junho de 1968, pp. 4-5” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-68”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>88</sup> Natural de Degolados, concelho de Campo Maior, distrito de Portalegre. Bispo auxiliar da diocese de Évora desde 1958. Nomeado bispo coadjutor de Díli, com direito de sucessão, em Julho de 1965. Chegou a Baucau em 16 de Fevereiro de 1966 para exercer as funções para que havia sido nomeado pelo papa Paulo VI (“A diocese de Díli”, *Seara: Suplemento Semanal do Boletim Eclesiástico da Diocese de Díli*, 3.ª Série, ano 1, n.º 6 [23 de Fevereiro de 1966], p. 1). Assumiu as funções de prelado em 31 de Janeiro de 1967 com a resignação do bispo D. Jaime Garcia Goulart (Cardoso, 1999, p. 351). Em 22 de Outubro de 1977 pediu exoneração do cargo. Faleceu em Évora, em 27 de Julho de 2002 (<http://www.catholic-hierarchy.org/bishop/bribj.html>; consultado em 14 de Novembro de 2005).

<sup>89</sup> Entendemos este conceito como “informação falsa, dada no propósito de confundir ou induzir a erro” (Houaiss, 2003, p. 1912). Num estudo sobre a estratégia soviética de desinformação, Shultz e Godson argumentaram que esta tinha como objectivo primordial “to manipulate target persons and groups to believe in the veracity of the message and consequently to act in the interests of the nation conducting the operation” (p. 18).

de Atambua, em NTT, o bispo Theodorus van den Tillart, S.V.D., em 12 de Dezembro. Durante o encontro, o último confidenciou-lhe que quando o ex-chefe de Estado Sukarno, influenciado pelo *Partai Komunis Indonesia* – PKI (Partido Comunista da Indonésia), tentou afastar ministros católicos do novo governo<sup>90</sup>, o *Partai Katolik* (Partido Católico)<sup>91</sup> realizou, com o apoio dos meios eclesiásticos em Jacarta, uma reunião para “encontrar uma decisão que pudesse cativar, de novo, as graças do presidente, e que por ele fosse considerada de interesse nacional, assim como pelo próprio Partido Comunista, a fim de manterem no novo governo elementos católicos”<sup>92</sup>. Na referida reunião foi decidido nomear uma comissão de dois prelados, o de Ende e o de Atambua, para diligenciarem junto do bispo de Díli, D. Jaime Garcia Goulart, “para que, por sua proposta, o Governo do Timor Português fizesse a entrega pacífica desta Província à República da Indonésia, o que evitaria o derramamento de sangue quando da sua futura e segura ocupação”<sup>93</sup>. De acordo com D. Theodorus van den Tillart, tanto ele como o arcebispo de Ende, D. Gabriel Manek, S.V.D., “recusaram a tarefa de que pretenderam encarregá-los sob a alegação de que, como católicos, não deveriam interferir nos assuntos políticos que só ao Estado Indonésio competia resolver”<sup>94</sup>.

A informação prestada pelo prelado de Atambua merecia toda a confiança, pois era um apreciador da presença portuguesa na região. Ano e meio depois de ter revelado ao seu colega português o teor da proposta do *Partai Katolik* realizou uma visita pastoral ao Timor Português, a convite de D. José Joaquim Ribeiro, entre os dias 20 de Maio e 4 de Junho de 1968. Durante a sua deslocação “não escondeu a

---

<sup>90</sup> No dia 6 de Março de 1962 tomou posse o “*Third Working Cabinet*”, que durou até 13 de Novembro de 1963, tendo a direcção do *Partai Katolik* recebido a perca de influência ministerial, pois nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1955, o último acto eleitoral efectuado durante o regime de Sukarno, obteve 2.0% dos votos expressos nas urnas, o que correspondeu a 10 assentos parlamentares, ou seja, a 1.9% do número de deputados (Rüland, 2001, p. 98).

<sup>91</sup> O *Partai Katolik* era chefiado desde 1961 por Franciscus Xaverius Seda (<http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/f/frans-seda/index.shtml>; consultada em 25 de Novembro de 2005). Na realidade este dirigente político proveniente da ilha das Flores foi nomeado ministro da Silvicultura em 13 de Novembro de 1963, tendo exercido funções ministeriais de várias pastas ininterruptamente durante aproximadamente 10 anos, até ser nomeado embaixador da Indonésia na Bélgica, no Luxemburgo e junto das Comunidades Europeias em 1973. Exerceu este cargo até 1976 (*Ibid.*)

<sup>92</sup> “Relatório n.º 17/67-G.U., confidencial, do chefe da subdelegação de Timor da PIDE, inspector João Lourenço, de 2 de Janeiro de 1968”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 5, N.T. 8975, fl. 343, IAN/TT, Lisboa.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*



sua admiração pelo que viu, ficando deveras impressionado com o ambiente de calma e confiança que reina por toda a Província, admirando-se, sobretudo, da maneira como os nativos se aproximam dos brancos e com eles conversam abertamente e sem quaisquer espécies de reserva, ou complexo, o que não acontece no território vizinho”<sup>95</sup>.

A intensificação das relações bilaterais reflectiram-se num documento oficial português e na tentativa de um diplomata indonésio de persuadir o seu ministro a restabelecer relações diplomáticas com Portugal. De acordo com o comandante militar de Timor, coronel Andreas Ribeiro Scapinakis, o Timor Português poderia usufruir desta boa conjuntura “enquanto a Indonésia não resolver os seus problemas internos, se mantenha um clima de paz, o que convém à parte indonésia de Timor, pelos benefícios económicos que daí lhe poderão advir”<sup>96</sup>. Por outro lado, abandonou a rigidez formal portuguesa acerca das intenções e atitudes dos decisores políticos da Indonésia em relação ao Timor Português e admitiu que a ocorrência de incidentes na fronteira não reflectiam o interesse de anexação de Timor por parte do governo central da Indonésia<sup>97</sup>.

Não obstante ter usado o tema da “integração pacífica” do Timor Português na Indonésia para ascender a ministro da Silvicultura do regime de Sukarno, Franciscus Xaverius Seda autoconvidou-se para visitar Portugal, nomeadamente Lisboa e Fátima, entre os dias 9 e 11 de Setembro de 1968. Todavia, o novo ministro indonésio das Comunicações reiterou junto do cônsul português em Jacarta que “não fosse dada muita publicidade [à] sua visita a Portugal[,] nem lhe fosse atribuído carácter oficial”<sup>98</sup>. Com o objectivo de reforçar a imagem de Portugal junto deste dirigente político católico indonésio, o cônsul António d’Oliveira Pinto da França recomendou “haver interesse [em] proporcionar [ao] Ministro Seda [o] melhor acolhimento [e] se possível pondo carro [à] disposição e pagando [o] hotel”<sup>99</sup>. Aproveitou a ocasião para solicitar rapidez na atribuição de uma bolsa de estudo a um natural da ilha das Flores

<sup>95</sup> “Relatório n.º 8/68-GU do chefe da subdelegação de Timor da PIDE, inspector João Lourenço, de 1 de Julho de 1968”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 6, N.T. 8976, fl. 817, IAN/TT, Lisboa.

<sup>96</sup> “Perintrep n.º 3/68, confidencial, referido ao período de 1 a 31 de Março de 1968, p. 15” in “Remessa de Perintrep”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 247, AHDMNE, Lisboa.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>98</sup> “Telegrama n.º 29 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 27 de Agosto de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967/68”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>99</sup> *Ibid.*

para a realização de um estudo sobre a administração e evangelização da ilha em apreço, pedida pelo bispo de Larantuka, Antoine Hubert Thijssen, S.V.D., por parte do Palácio das Necessidades e da Junta de Investigações do Ultramar, de forma a que pudesse ser formalmente comunicada ao ministro Seda durante a visita<sup>100</sup>. Por razões que desconhecemos, o ministro Seda permaneceu na região de Lisboa entre os dias 9 e 10 de Setembro de 1968, e não chegou a efectuar a deslocação a Fátima.

Apesar da intensificação das relações bilaterais, os meios oficiais portugueses, tanto de Lisboa como de Díli, cometeram um sério deslize político-diplomático. O governador de NTT, coronel El Tari, convidou as mais destacadas personalidades da administração portuguesa, nomeadamente, o governador, o chefe dos serviços da Administração Civil e os comandantes militar, naval e da PSP, assim como as suas respectivas esposas, e outros proeminentes civis a realizarem uma visita a Kupang, entre os dias 3 e 7 de Outubro de 1968, para participarem nas comemorações do dia das ABRI, que são assinaladas no dia 5 de Outubro<sup>101</sup>. A visita foi autorizada pelo ministro do Ultramar Silva Cunha. Atendendo, porém, à difusão pela Emissora Nacional, no seu boletim noticioso das 9h00, do dia 7 de Setembro de 1968, da intervenção cirúrgica a que fora submetido Salazar (Nogueira, 1985, p. 399), o governador, brigadeiro José Nogueira Valente Pires, “consultou novamente o Ministério do Ultramar e recebeu instruções no sentido de adiar, *sine die*, a anunciada visita”<sup>102</sup>. Não obstante a Rádio Kupang ter transmitido a notícia do prorrogamento da visita e da razão que a fundamentava, nas suas emissões do dia 28 de Setembro de 1968<sup>103</sup>, esta decisão “não foi compreendida, nem bem aceite, até agora pelas autoridades indonésias”, de acordo com o governador Fernando Alves Aldeia<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> As ABRI foram instituídas no dia 5 de Outubro de 1945, isto é, três semanas após a proclamação unilateral da independência por parte dos nacionalistas indonésios. As suas raízes remontam, contudo, às milícias nacionalistas organizadas logo após a rendição do Japão (<http://www.rand.org/publications/MR/MR1599/MR1599.ch2.pdf>; consultada em 25 e Novembro de 2005).

<sup>102</sup> “Relatório n.º 13/68-GU, confidencial, do chefe da subdelegação de Timor da PIDE, inspector João Lourenço, de 30 de Setembro de 1968”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI (2)-DSI-2.ª, Pt. 6, N.T. 8976, fl. 612, IAN/TT, Lisboa.

<sup>103</sup> “Perintrep n.º 10/68, confidencial, referente ao período de 1 a 31 de Outubro de 1968, do comandante militar do Timor Português, coronel Andreas Ribeiro Scapinakis”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 6, N.T. 8976, fl. 505, IAN/TT, Lisboa.

<sup>104</sup> “Relatório, secreto, respeitante à ‘Situação em Timor’, do encarregado do governo, tenente-coronel Fernando Alves Aldeia, de 28 de Novembro de 1971, p. 2” in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa.

A despeito desta falha, durante a audiência de recepção do novo governador-geral da Austrália, Paul Hasluck, ao corpo diplomático estrangeiro em Camberra, no dia 7 de Maio de 1969, o embaixador da Indonésia, general Raden Hidayat, informou o encarregado de negócios da embaixada portuguesa que tinha escrito uma carta particular a Adam Malik, que considerou ser seu “amigo íntimo, com [a] intenção de reforçar [a] possibilidade [de] restabelecimento [de] relações com Portugal”<sup>105</sup>.

As relações bilaterais alcançaram um novo patamar de cooperação com deslocação e exibição de touradas à portuguesa e com touros de morte em Jacarta, entre 22 de Abril e 7 de Maio de 1969. A convite da Fundação *Gadjah Mada* e do consulado de Portugal um grupo de 15 toureiros portugueses, pertencentes ao empresário Alfredo da Silva Ovelha, realizou uma série de exposições tauromáquicas na capital javanesa<sup>106</sup>. O ministro da presidência para os assuntos políticos e dos Negócios Estrangeiros, Adam Malik, juntou com os toureiros na residência do cônsul de Portugal, no dia 22 de Abril de 1969. O presidente Suharto e a sua mulher, assim como um número significativo de membros do governo indonésio e do corpo diplomático estrangeiro assistiram à festa tauromáquica, no dia 26 de Abril de 1969<sup>107</sup>. Quatro dias depois, o general Abdul Haris Nasution, presidente da *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Assembleia Popular Consultiva), o parlamento decorativo do regime, recebeu em audiência os toureiros na sua residencial oficial. Enquanto o presidente Suharto e a sua mulher receberam os toureiros e o cônsul português no Palácio presidencial *Merdeka*, no dia 7 de Maio de 1969, tendo nesta ocasião o chefe de Estado da Indonésia sido obsequiado com a oferta do cavalo “Discardos”<sup>108</sup>. Na opinião do cônsul António d’Oliveira Pinto da França as “[t]ouradas portuguesas constituíram propaganda espantosa nesta cidade. Durante semanas esta imprensa [e] televisão estiveram cheias [de] referências [a] Portugal e [as] conversas diárias abordavam [o] nosso país”<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> “Telegrama n.º 48 do encarregado de negócios de Portugal em Camberra, José Eduardo de Melo Gouveia, de 8 de Maio de 1969, pp. 2-3” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: restabelecimento de relações diplomáticas, 1967-72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>106</sup> Mohammad Hamid, “A talk with a bullfighter turned impressario: ‘Sure, sure... Indonesians will love the bullfights’”, *Indonesian Observer* [Jacarta], (16 de Abril de 1969), p. 1.

<sup>107</sup> “Pres. Soeharto Attends Bullfight”, *The Jakarta Times* (28 de Abril de 1969), p. 1.

<sup>108</sup> “‘Discardos’ for President”, *The Jakarta Times* (8 de Maio de 1969), p. 1.

<sup>109</sup> “Telegrama n.º 34 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 29 de Abril de 1969” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1969-1970”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

A proximidade bilateral assumiu níveis tão elevados que se chegou a observar uma “visita” inesperada de destacados membros da administração da Indonésia a Timor. As péssimas condições da pista do aeródromo de Atambua, “devido aos últimos temporais”, impediram aeronaves de aterrar. No dia 23 de Abril de 1970 compareceram em Díli, o governador de NTT, coronel El Tari, o presidente do *Dewan Perwakilan Rakyat – DPR* (Câmara dos Representantes da Indonésia), H.A. Sjaichu, e o presidente do conselho legislativo de NTT, Marcellinus A. Gomes, mais 6 funcionários<sup>110</sup>. De imediato o governador de Timor recebeu o seu homólogo e o presidente do conselho legislativo provincial de NTT para lhes manifestar o seu empenho no incremento das trocas comerciais bilaterais<sup>111</sup> e disponibilizou um pequeno avião *Dove* para o seu regresso a Kupang no mesmo dia<sup>112</sup>.

Poucas semanas depois, Beng Mang Reng Say<sup>113</sup>, vice-presidente da *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, realizou uma visita particular a Portugal, entre os dias 19 e 21 e Maio de 1970<sup>114</sup>. Acompanhado pela sua esposa D. Maria Josefá Ximenes da Silva Say<sup>115</sup>,

<sup>110</sup> “Relatório n.º 7/70-GU, confidencial, da subdelegação de Timor da PIDE/DGS, de 30 de Abril de 1970, p. 12” in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa; “Ofício n.º 2212/QQ-14, confidencial, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 12 de Maio de 1970, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>111</sup> “Ofício n.º 2212/QQ-14, confidencial, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 12 de Maio de 1970, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>112</sup> “Relatório n.º 7/70-GU, confidencial, da subdelegação de Timor da PIDE/DGS, de 30 de Abril de 1970, p. 13” in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa.

<sup>113</sup> Natural da ilha das Flores e dirigente do Partido Católico da Indonésia (“Telegrama n.º 27 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 25 de Março de 1970” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: atitude de Beng Mang Reng Say, vice-presidente do congresso – sua visita ao continente acompanhado de sua mulher, 1970”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa). De acordo com o consulado português em Jacarta o vice-presidente da MPR gozava de uma “posição entre [a] mais alta hierarquia [da] Indonésia[,] acima [de] ministros” (“Telegrama n.º 41 do consulado de Portugal em Jacarta, de 29 de Abril de 1970” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: atitude de Beng Mang Reng Say, vice-presidente do congresso – sua visita ao continente acompanhado de sua mulher, 1970”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa).

<sup>114</sup> “Está em Lisboa o vice-presidente do congresso da Indonésia”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 106, n.º 37.429 (20 de Maio de 1970), p. 2; “Vice-presidente do Congresso da Indonésia”, *O Século* [Lisboa], ano 90, n.º 31.641 (20 de Maio de 1970), p. 2”; “Encontra-se em Lisboa o vice-presidente do governo da Indonésia”, *Diário da Manhã* [Lisboa], ano 40, n.º 13.946 (20 de Maio de 1970), p. 8.

<sup>115</sup> Filha do rajá de Sika, Flores, “família que foi a tradicional aliada de Portugal durante três séculos” (“Telegrama n.º 41 do consulado de Portugal em Jacarta, de 29 de Abril de 1970” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: atitude de Beng Mang Reng Say, vice-presidente do congresso – sua visita ao continente acompanhado de sua mulher, 1970”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa).

visitaram os principais monumentos na área metropolitana de Lisboa e o santuário de Fátima, onde participaram numa missa. Ambos “mostraram-se encantados com a hospitalidade com que foram recebidos [...] O Sr. Say demonstrou grande interesse e conhecimento por tudo que o que se prendia com a nossa História, especialmente com a expansão portuguesa. Referiu o orgulho que sua mulher e ele próprio sentiam em se considerarem descendentes de portugueses”<sup>116</sup>. Quando regressou a Jacarta, o vice-presidente Say comunicou ao cônsul António d’Oliveira Pinto da França a sua “viva gratidão [pela] forma [como] foi recebido [em] Portugal. Afirmou ter sido [a] estadia mais agradável entre [os] 16 países [que] visitou”<sup>117</sup>.

Entretanto, o subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, comandante Sacramento Monteiro, realizou uma visita de trabalho de 21 dias a Timor, entre 21 de Maio e 11 de Junho. Aquando da sua chegada a Lisboa, no dia 16 de Junho, este membro do governo declarou à comunicação social que “[o]s portugueses de Timor olham o futuro com a maior confiança e continuam a trabalhar em ambiente de tranquilidade, que caracteriza a sua tradicional maneira de viver, pelo progresso da terra que lhes serviu de berço”<sup>118</sup>.

No dia 7 de Junho de 1970 em face de uma queixa pela morte de dois búfalos apresentados por dois nativos do Timor Português, ao inspector da polícia de Boas, Atambua, NTT, este procedeu à detenção dos timorenses ocidentais responsáveis pelas referidas mortes e “mandou-os amarrar pelas mãos e coxas e pendurá-los. Depois, foram os mencionados indonésios chicoteados com ramos de uma trepadeira espinhosa, (Mocoró, em Tetum), tendo ficado os castigados com o corpo

<sup>116</sup> “Informação de serviço sobre a ‘visita do vice-presidente do Congresso da Indonésia, Senhor Beng Mang Reng Say’, de autoria de Pedro Vasconcelos e Castro, da repartição da África, Ásia e Oceânia da direcção-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, de 22 de Maio de 1970, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>117</sup> “Telegrama n.º 71 do consulado de Portugal em Jacarta, de 8 de Julho de 1970” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: atitude de Beng Mang Reng Say, vice-presidente do congresso – sua visita ao continente acompanhado de sua mulher, 1970”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>118</sup> “A viagem do subsecretário da Administração Ultramarina à Província de Timor”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 106, n.º 37.456 (17 de Junho de 1970), p. 7; “Regressou de Timor o subsecretário de Estado da Administração Ultramarina”, *O Século* [Lisboa], ano 90, n.º 31.668 (17 de Junho de 1970), p. 2; “Os portugueses de Timor olham o futuro com a maior confiança e continuam a trabalhar pelo progresso da terra que lhes serviu de berço – afirmou o comandante Sarmiento Monteiro no regresso da visita de trabalho àquela província”, *Diário da Manhã* [Lisboa], ano 40, n.º 13.972 (17 de Junho de 1970), p. 1.

cheio de sangue que salpicou até para o chão”<sup>119</sup>. Perante a estranheza manifestada pelos timorenses orientais face a tão cruel castigo, o referido inspector da polícia argumentou: “isto é para eles aprenderem; tenho trabalhado para as relações de boa vizinhança e são estes que nos vêm estragar”<sup>120</sup>. O referido inspector marcou, também, um futuro encontro com as autoridades fronteiriças do Timor Português a fim de proceder ao pagamento da indemnização pela morte dos animais<sup>121</sup>.

A conjuntura política tinha melhorado tanto que o diplomata Vírgilio Armando Martins Janeira, embaixador de Portugal em Tóquio e antigo cônsul de Portugal em Sydney entre 1949 e 1952, num extenso ofício enviado ao presidente do Conselho, Marcello Caetano, sobre as perspectivas que se desenhavam para o futuro dos distantes e exíguos territórios de Macau e de Timor, estabeleceu uma relação directa entre a consolidação do regime de Suharto e a estabilidade política verificada em Timor. Porém, não se inibiu de alertar para o potencial perigo que representava a modernização da Indonésia para o futuro da colónia portuguesa. Na sua opinião:

“Quanto a Timor, parece que a situação política na Indonésia não dá sinal de alterar-se num futuro próximo, apesar da posição de Suharto não ser sólida. O regime faz esforços para sair do colapso económico em que a megalomania de Sukarno lançou o país, e a posição do Presidente depende do êxito desta política. O sentimento aqui [, no Japão,] é que a estabilidade de Timor perigará com o progresso da Indonésia e de que quanto mais o regime se firmar e for capaz de promover o desenvolvimento técnico mais nacionalista se tornará, e menos tendente a permitir metade da Ilha em mãos estrangeiras”<sup>122</sup>.

Apesar desta céptica avaliação, o ambiente político entre Jacarta e Lisboa, por um lado, e Kupang e Díli, por outro, desanuviou-se tanto, que se reflectiu na atitude oficial da Indonésia em relação ao movimento nacionalista islâmico-malaio

<sup>119</sup> “Ofício n.º 3582/E-7-15-4, confidencial, do director do Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 31 de Julho de 1970” in “Relações Políticas de Portugal com a Indonésia: atitude da Indonésia perante o movimento ‘União da República de Timor’, 1965-1970”, PAA M. 1163, AHDMNE, Lisboa.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Arquivo Histórico Municipal de Cascais “Ofício do embaixador de Portugal em Tóquio, Vírgilio Armando Martins Janeira, para o presidente do conselho, Marcello Caetano, de 9 de Junho de 1971, p. 4”, PSS – EMAJ, Cx. 6, 488, AHMC, Cascais.

timorense, a *União da República de Timor (URT)*<sup>123</sup>, e no acentuado incremento das visitas bilaterais. Na sequência do envio de um ofício pela presidência central da URT ao secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), U Thant, a protestar contra a ocupação portuguesa de Timor-Díli, a averbar que os timorenses eram “badly treated”, a apelar à sua autodeterminação “as soon as possible” e a exortar à apresentação do documento em apreço à respectiva Comissão dos Direitos Humanos, o presidente Suharto deu instruções, em Março de 1971, para se proceder ao encerramento da sede da referida organização em Jacarta (Fernandes, 2005a, p. 404). A decisão de Sukarno contribuiu para que o ministério australiano dos Negócios Estrangeiros considerasse que não existia um sério movimento nacionalista timorense na informação de serviço que elaborou para o primeiro-ministro trabalhista, Edward G. Whitlam (Way, 2000, p. 44), e defendesse que “the status quo in Portuguese Timor suits Indonesian interests”, em 30 de Maio de 1973 (Ibid., p. 45).

Entretanto, importantes actores políticos internos indonésios realizaram visitas ao Timor Português. No dia 3 de Julho de 1971, o ministro indonésio dos Transportes, Franciscus Xaverius Seda, realizou uma visita particular à vila de Pante Makassar, capital do enclave de Oecusse-Ambeno. A comitiva incluía cerca de 20 pessoas, entre os quais o administrador do distrito de Kefamenanu<sup>124</sup>.

Por outro lado, um grupo de magistrados indonésios, procedentes de Denpasar e de Kupang, em trânsito para Atambua, para participarem na inauguração de um tribunal local, passaram por Timor-Leste, em Outubro de 1971. Durante a sua estadia de dois dias, os magistrados indonésios foram recebidos pelo representante do encarregado do governo de Timor, alferes miliciano Ângelo Correia, e pelos seus homólogos portugueses, assim como foram obsequiados com um “jantar íntimo” na residência oficial do encarregado do governo de Timor<sup>125</sup>.

A atitude moderada e pragmática de Jacarta voltou a surgir por ocasião de um conflito fronteiriço entre Timor-Leste e NTT, ostensivamente causado por

<sup>123</sup> Esta organização foi fundada em 2 de Novembro de 1960 e proclamou a “independência de Timor-Dili”, em 9 de Abril do ano seguinte (Fernandes, 2005a, pp. 365, 369 e 417).

<sup>124</sup> “Ofício n.º 4806/E-07-15 do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 16 de Agosto de 1971” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>125</sup> “Individualidades indonésias visitaram Timor”, *Diário de Notícias*, ano 107, n.º 37.934 (16 de Outubro de 1971), p. 14.

“deslocações de gado”, em Fevereiro de 1972. O ministro indonésio dos Negócios Estrangeiros, Adam Malik, deu garantias políticas ao cônsul de Portugal em Jacarta, Manuel Lopes da Costa, “que a Indonésia não tem reivindicações territoriais, relativamente ao Timor português, e afirmou que os recontros entre elementos da população dos dois lados não têm o menor motivo político”<sup>126</sup>. Numa tentativa para minimizar os incidentes, Adam Malik destacou à imprensa que os casos “resultam de questões sobre as deslocações de gado, que pasta de um lado ou do outro, em ocasiões de seca, e frequentemente degeneram em recontros”<sup>127</sup>. Para desdramatizar a situação, o chefe da diplomacia indonésia prometeu realizar uma visita à ilha de Timor, acompanhado pelo cônsul de Portugal em Jacarta, possivelmente em Maio<sup>128</sup>.

Sintomático da crescente aproximação foi a concordância do governo da Indonésia com a proposta do governo português para elevar o estatuto da representação consular portuguesa em Jacarta de mero consulado para consulado-geral, em Março de 1972<sup>129</sup>. Esta decisão representava o reconhecimento da crescente reconciliação entre os dois países, como, também, o gradual abandono da decisão de 1965 de reduzir os contactos bilaterais a meras relações consulares (Fernandes, 2001, pp. 30-37).

Na sequência desta decisão, o director do Centro de Informação e Turismo de Timor, alferes miliciano Ângelo Correia, publicou um *Suplemento no Boletim Noticioso* exclusivamente dedicado à Indonésia e encomiástico do regime de Suharto. Como é da praxe em publicações desta natureza, incluía uma entrevista com o cônsul da Indonésia em Díli. De acordo com Abdul Salam Gani:

“As pessoas dos dois lados deveriam conhecer-se melhor. Intercâmbio desportivo e cultural, afluxo turístico das pessoas de ambas as partes e uma conduta de cooperação, que traria vantagens mútuas, estas são entre outras coisas, na minha opinião pessoal, factores que poderiam contribuir para o estreitamento das já existentes boas relações entre Timor Português e a província de *Nusa Tenggara Timur*”<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> “A Indonésia não tem reivindicações territoriais relativamente ao Timor português”, *Diário de Notícias*, ano 108, n.º 38.059 (22 de Fevereiro de 1972), p. 2; “A Indonésia não reivindica o território português de Timor”, *O Século*, ano 92, n.º 32.271 (22 de Fevereiro de 1972), p. 6.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> “Aerograma n.º A-8 do cônsul-geral de Portugal em Jacarta, Manuel Lopes da Costa, de 11 de Agosto de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: restabelecimento de relações diplomáticas, 1967-72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>130</sup> “Entrevista com o cônsul da Indonésia em Díli, Sr. Abdul Salam Gani”, *Suplemento: Boletim Noticioso do Centro de Informação e Turismo de Timor*, n.º 8 (23 de Março de 1972), p. 6.



Entretanto, uma caravana desportiva de Kupang, composta por 40 elementos e 36 acompanhantes, deslocou-se a Díli para participar numa série de torneios nas modalidades de futebol, basquetebol, ténis e ténis de mesa. Presidida pelo administrador de Kupang, Willem Oematan, a excursão esteve na capital do Timor Português entre os dias 25 e 30 de Maio de 1972. Na cerimónia de boas vindas, Manuel Viegas Carrascalão, presidente, em exercício, da Câmara Municipal de Díli e da Associação Comercial, Agrícola e Industrial de Timor, sublinhou no seu discurso que “no mundo conturbado em que vivemos, a amizade que liga os nossos dois países e, sobretudo as suas províncias desta maravilhosa ilha de Timor, bem pode apontar-se como exemplo de coexistência pacífica”<sup>131</sup>. Por seu turno, na audiência concedida pelo governador Fernando Alves Aldeia, o administrador de Kupang defendeu “que o desporto é um meio de estreitar as boas relações já existentes entre os dois povos e intensificar o entendimento e respeito mútuos, como nações vizinhas”<sup>132</sup>. No telegrama enviado ao ministro Silva Cunha, o governador Fernando Alves Aldeia comunicou que esta teve lugar “com toda [a] elevação. Foram encantados”<sup>133</sup>.

Com o propósito de persuadir as autoridades centrais indonésias a resolverem a questão da delimitação da fronteira, o coronel graduado Fernando Alves Aldeia concedeu uma entrevista ao diário *Kompas*, de Jacarta, na qual se manifestou disponível à realização de conversações entre Díli e Kupang com o intuito de criar uma comissão mista luso-indonésia para se proceder à definição da linha exacta de demarcação da fronteira comum. Mostrou-se esperançado que durante as negociações fosse “estabelecida uma zona neutra na fronteira de modo a que as populações da metade portuguesa e da metade indonésia da ilha possam ali encontrar-se para intercâmbio comercial”<sup>134</sup>. Tencionava tratar destes assuntos com

<sup>131</sup> “Província de Timor: Centro de Informação e Turismo – Secção de Informação e Cultura, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Visita de uma caravana desportiva de Kupang a Díli, 1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>133</sup> “Ofício n.º 4110/E-07-12, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 7 de Junho de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: intercâmbio cultural, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>134</sup> “Incidentes fronteiriços devem ser tratados entre o governador de Timor e o ministro indonésio dos Negócios Estrangeiros que visitará Díli no mês de Julho”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 108, n.º 38.150 (24 de Maio de 1972), p. 9; “O ministro indonésio vai visitar Timor”, *O Século* [Lisboa], ano 92, n.º 32.362 (24 de Maio de 1972), p. 6; “O ministro indonésio dos Estrangeiros vai visitar Timor”, *Diário Popular* [Lisboa], ano 30, n.º 10.628 (23 de Maio de 1972), p. 21.

o ministro indonésio dos Negócios Estrangeiros, Adam Malik, aquando da sua projectada visita a Díli, em Julho.

Esta atitude pragmática foi, em parte, partilhada pelo ex-cônsul de Portugal em Jacarta. António d'Oliveira Pinto da França observou no trabalho apresentado ao Palácio das Necessidades, em 27 de Junho de 1972, que a manutenção de Portugal na região “não depende em princípio de qualquer forma de orientação portuguesa” (p. 98), mas sim do facto de que “[n]o caso de Timor, nunca até agora os ditames da ideologia anti-colonialista ou do nacionalismo expansionista coincidiram com os interesses indonésios” (Ibid.).

O relacionamento bilateral era tão amistoso, que as autoridades portuguesas encararam com grande regozijo a renovação do mandato do coronel El Tari à frente dos destinos de NTT. Em 4 de Agosto de 1972, o ministro indonésio da Administração Interna, tenente-general Basoeqi Rachmat, reconduziu o coronel El Tari nas suas funções. As autoridades portuguesas encararam este acto como sendo bastante favorável “às relações de Portugal com a Província vizinha, por o coronel El Tari se ter revelado, do antecedente, uma individualidade bastante aberta às relações mútuas entre as províncias, particularmente nos últimos meses em que as missões de visita se intensificaram e nas quais o Governador do Timor Indonésio se mostrou bastante interessado”<sup>135</sup>.

No âmbito da política de crescente aproximação e cooperação bilateral, uma Missão Interdepartamental da Indonésia realizou uma visita ao território, entre os dias 28 de Junho e 4 de Julho de 1972<sup>136</sup>. Esta missão era composta por 43 indonésios. Dezasseis elementos eram altos funcionários provenientes de vários ministérios do governo central em Jacarta, enquanto os restantes integravam várias repartições provinciais do governo da NTT<sup>137</sup>.

As conversações foram dominadas por assuntos relacionados com a segurança fronteiriça. Na reunião de trabalho entre Soosilo, secretário do ministro indonésio da Economia, e o chefe da delegação de Timor da PIDE/DGS, inspector João

<sup>135</sup> “Perintrep n.º 7/72: período de 01 a 31 de Agosto de 1972, p. 1” in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa.

<sup>136</sup> “Relatório da visita de uma Missão Interdepartamental Indonésia, do chefe da delegação de Timor da PIDE/DGS, inspector João Lourenço, de 6 de Julho de 1972”, PIDE/DGS, “Serviços Indonésios”, Proc. n.º 236-SC/CI(2), N.T. 6982, fl. 4 e 3, IAN/TT, Lisboa.

<sup>137</sup> Ibid., fl. 4

Lourenço, o primeiro propôs a criação de um “‘cartão de raiano’ – escrito nas duas línguas oficiais de ambos os países” para evitar a precipitação de conflitos fronteiriços e reduzir substancialmente a porosidade na fronteira comum. O inspector João Lourenço aceitou a proposta, tendo, no entanto, informado os seus interlocutores indonésios que a decisão final dependia do governo da colónia<sup>138</sup>. Embora não fossem tratados os assuntos politicamente “sensíveis”, como a “demarcação da linha de fronteira” e a “abertura do consulado português em Kupang”, a imagem projectada junto dos funcionários indonésios foi, porém, boa. Como observou João Mesquitela:

“Ficou o governo da Província com a nítida impressão que a Comissão que visitou Timor ficou bem impressionada com tudo o que viu frisando sobretudo o progresso que verificaram na cidade, elogiando a política portuguesa pelo esforço despendido em benefício da Província e da sua população”<sup>139</sup>.

As observações feitas pelo ministério do Ultramar foram confirmadas pelo cônsul de Portugal em Jacarta. Algures na primeira semana de Setembro de 1972, o ministro indonésio dos Negócios Estrangeiros, Adam Malik, e o director-geral da Segurança Nacional, general Soemitro (Schwarz, 1999, p. 33), informou, a título confidencial, Manuel Lopes da Costa, que o relatório apresentado pela Missão Interdepartamental da Indonésia que se tinha deslocado a Díli “era favorável a uma política de boa vizinhança e cooperação económica em Timor, devendo a nomeação do novo cônsul em Díli ser interpretada como documentativa da aprovação governamental para essa política”<sup>140</sup>.

No âmbito desta orientação, o presidente Suharto nomeou para cônsul da Indonésia em Díli, o ministro-conselheiro Eliza Meskers Tomodok, subchefe do Protocolo de Estado. Na opinião do cônsul-geral de Portugal, Tomodok era um “[d]iplomata de certa idade[,] muito experiente[,] sensível [e] de grande simpatia e prestígio no corpo diplomático aqui acreditado[;] seria difícil escolher [um] diplomata indonésio com maior simpatia com Portugal. Descendente de uma das

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> “Informação secreta n.º 3559, sobre ‘visita a Timor da Comissão Interdepartamental da Indonésia’, de autoria de João Mesquitela, de 25 de Julho de 1972, p. 3”, MU/GNP/SR:164/Cx. 20S, AHU, Lisboa.

<sup>140</sup> “Ofício n.º 72/DPA/117 do cônsul de Portugal em Jacarta, Manuel Lopes da Costa, de 6 de Setembro de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visita de uma Comissão Interdepartamental Indonésia, 1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

melhores famílias do leste da Indonésia[,] a dos rajás da ilha de Roti[,] quer ele[,] quer a sua mulher[,] têm a maior honra em confirmar abertamente [os] seus ascendentes portugueses”<sup>141</sup>. Este chegou a Díli em 24 de Novembro de 1972<sup>142</sup>.

Por outro lado, o ministro Adam Malik expressou publicamente vontade em visitar a região de fronteira entre os dois Timores, “acompanhado do cônsul de Portugal em Jacarta”, em Maio<sup>143</sup>. Contudo, proeminentes facções no seio do governo indonésio pressionaram o chefe da diplomacia javanesa a cancelar a visita. De acordo com o cônsul-geral de Portugal, vários decisores políticos indonésios foram influenciados pelas embaixadas em Jacarta dos países comunistas, dos não-alinhados e escandinavos que tinham “procurado exercer pressões [no] sentido [de] comprometer [a] visita considerada[,] com ou sem razão[, como] factor decisivo [no] restabelecimento [de] relações diplomáticas entre Portugal e [a] Indonésia”<sup>144</sup>.

A pressão contribuiu para o prorrogamento da deslocação. Adam Malik prometeu publicamente, na conferência de imprensa de 26 de Maio, que realizaria a visita no fim de Agosto ou no princípio de Setembro. Para conter eventuais censuras provenientes das facções internas declarou que durante a sua deslocação iria negociar com Portugal formas de obter apoio financeiro e técnico português para fomentar o crescimento económico do Timor indonésio<sup>145</sup>.

Malik foi tão criticado pela sua intenção de visitar o Timor Português, que o seu colega de governo, o ministro da Administração Interna, tenente-general Amir Machmud, se viu na necessidade de intervir publicamente, no dia 1 de Junho de 1972. No decorrer da cerimónia de entrega de diplomas de mérito aos jornalistas

<sup>141</sup> *Ibid.* A opinião do cônsul-geral não era, contudo, partilhada por José Ramos Horta. Este dirigente nacionalista timorense averbou que: “Tomodok era tão corrupto quanto falso. Detestava intensamente os portugueses, mas derretia-se em sorrisos e reverências, como todo o bom asiático, quando se encontrava com o governador Alves Aldeia por quem ele confessou ter verdadeira simpatia” (Horta, 1994, pp. 75-76).

<sup>142</sup> “Relatório n.º 11/72-DU, confidencial, do chefe da delegação de Timor da PIDE, inspector João Lourenço, de 30 de Novembro de 1972”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 9, N.T. 8979, fl. 918, IAN/TT, Lisboa.

<sup>143</sup> Despacho n.º 121 da *Agence France-Presse* de Jacarta, de 18 de Fevereiro de 1972.

<sup>144</sup> “Telegrama n.º 37 do cônsul-geral de Portugal em Jacarta, de 26 de Maio de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: restabelecimento de relações diplomáticas e consulares, 1972/1975”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>145</sup> “Adam Malik Sabtu Sore Ini Ke Pakistan”, *Kompas* [Jacarta], (27 de Maio de 1972), p. 1; “Adam Malik Kundjungi Timor Medio Agustus/September Tahun Ini”, *Indonesia Raya* [Jacarta], (27 de Maio de 1975), p. 1.

que fizeram a cobertura das últimas “eleições”, que decorreram no dia 3 de Julho de 1971, o ministro apoiou a realização da visita de Adam Malik a Díli e defendeu que “[n]ão interferiremos nunca nos assuntos internos de Portugal porque [o] Timor Português não é uma colónia[,] mas parte integrante de Portugal”<sup>146</sup>. Terminou o seu discurso dando realce “à futura cooperação económica e financeira”<sup>147</sup> entre Díli e Kupang. Esta declaração foi considerada pela “generalidade do corpo diplomático acreditado em Jacarta, como a mais importante após a independência da Indonésia, para o futuro das relações entre os dois países”<sup>148</sup>.

Atendendo, porém, aos sucessivos adiamentos, Adam Malik, aproveitou o desafio de futebol entre o Sport Lisboa e Benfica e a selecção nacional da Indonésia, no dia 1 de Setembro de 1972<sup>149</sup>, para informar o cônsul-geral Manuel Lopes da Costa que o adiamento da sua visita se devia a pressões exógenas relacionadas com o exercício do cargo de presidente da 26.ª sessão da Assembleia Geral da ONU, desde 1971, e por ter recusado que fosse levantada a questão do Timor Português na Conferência dos Ministros dos Negócios Estrangeiros do Movimento dos Países Não-Alinhados, que teve lugar em Georgetown, capital da Guiana, entre os dias 8 e 11 de Agosto de 1972, e não por razões internas. Manifestou, em particular, porém, o “maior interesse na política de boa vizinhança em Timor”<sup>150</sup>. Aproveitou a ocasião para informar o cônsul-geral português que a pressão dos países não-alinhados não tinha cessado, pois vários países africanos pretendiam levantar o problema do Timor na Comissão de Descolonização na próxima sessão plenária da Assembleia Geral da ONU<sup>151</sup>.

<sup>146</sup> “Ofício n.º 2032 do adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, António Vaz Pereira, para o director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, de 26 de Junho de 1972, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: atitude do ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Adam Malik, sua visita a Timor, 1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> “Benfica, 4 – Indonésia, 2: no 1.º jogo dos campeões de Portugal em Jacarta”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 108, n.º 38.250 (2 de Setembro de 1972), p. 10. O jornal *A Bola*, de Lisboa, publicou uma série de crónicas do seu enviado Vítor Santos, nas edições entre os dias 31 de Agosto e 7 de Setembro de 1972, sobre os encontros disputados pelo Benfica em Jacarta e comentários elogiosos acerca da cidade e do país.

<sup>150</sup> “Aerograma n.º A-10 do cônsul-geral de Portugal em Jacarta, de 12 de Setembro de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: atitude do ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Adam Malik, sua visita a Timor, 1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>151</sup> *Ibid.*

A convite das autoridades de NTT, o governador Fernando Alves Aldeia autorizou a deslocação a Kupang de uma caravana desportiva de Díli para participar nas comemorações do 27.º aniversário da independência da Indonésia. Presidida pelo presidente da câmara municipal de Díli, Manuel Viegas Carrascalão, a comitiva contava com cerca de 200 pessoas<sup>152</sup>. Durante a sua estadia, entre os dias 8 e 18 de Agosto, em Kupang, Manuel Viegas Carrascalão foi recebido pelo major-general Ali Murtopo, assessor especial do presidente Suharto para assuntos políticos e comandante da OPSUS, o serviço de Operações Especiais das ABRI, responsável pela compilação de informações e pela orientação de missões diplomáticas delicadas no estrangeiro (<http://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/opsus.htm>; consultado no dia 25 de Novembro de 2005). Interpelado por um estudante da *Universitas Nusa Cendana*, de Kupang, acerca das razões que dificultavam a integração de Timor-Díli na Indonésia, Ali Murtopo afirmou que “Portuguese Timor was never part of the Dutch East Indies. Therefore we have no claim on it. [...] Leave Portuguese Timor alone. We have enough of a job on our hands now to develop what we have. Let us accelerate our modernisation”<sup>153</sup>.

A crescente proximidade também se reflectiu em Timor-Díli. Em 18 de Dezembro de 1973, tiveram lugar conversações secretas entre o secretário do governador de NTT, Louis Taolin, e o governador de Timor, coronel graduado Fernando Alves Aldeia, durante a qual ficou acordada a realização de uma visita a Díli do coronel El Tari com o desígnio de reforçar o entendimento bilateral e os canais de comunicação entre as duas capitais. A agenda provisória de trabalhos incluía 14 matérias, entre as quais a abertura do consulado português em Kupang, de uma sucursal do Banco da Indonésia em Díli e de uma delegação do Banco Nacional Ultramarino (BNU) na capital de NTT e a demarcação da fronteira. Para facilitar uma maior aproximação e entendimento entre ambas as partes, Louis Taolin informou o governador Aldeia que o governo central da Indonésia concordava “com a discussão destes assuntos ao nível provincial”, mas que colocava “algumas reservas a serem tratados ao nível do Governo Central dos dois países (Portugal e Indonésia)”<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> “Telegrama n.º 62, secreto, do governador Fernando Alves Aldeia para o ministro Silva Cunha, de 8 de Agosto de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1971-1972”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>153</sup> Rosihan Anwar, “Feasting aids the growth of goodwill between the two territories of Timor”, *The Asian* [Hong Kong], (17 a 23 de Setembro de 1972), p. 9.

<sup>154</sup> “Ofício n.º 317, secreto e urgente, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, António Vaz Pereira, de 16 de Janeiro de 1974, p. 1” in “Visita a Lisboa do coronel El Tari, governador de Kupang, 1974”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

A proposta de ambos os governadores mereceu, contudo, fortes reservas do Palácio das Necessidades. O chefe da diplomacia portuguesa, Rui Patrício<sup>155</sup>, concordou com a informação de serviço do ministério dos Negócios Estrangeiros, elaborada por Manuel Lopes da Costa<sup>156</sup>, na qual era defendido que “os assuntos a tratar nos contactos entre as autoridades de Kupang e Díli devem ser cuidadosamente seleccionados pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos dois países em íntima colaboração com as respectivas representações diplomáticas em Jacarta e Díli, de forma a evitar mal entendidos e suspeitas, sempre possíveis por parte do Governo indonésio, dadas as tendências autonomistas ou separatistas da região de *Nusa Tenggara Timur*”<sup>157</sup>. Neste âmbito, defenderam que deveriam ser excluídas da agenda provisória de trabalhos, a questão da abertura do consulado português em Kupang, da criação da carreira regular marítima entre Díli e Kupang, abordagens à política regional e assuntos relativos à demarcação da fronteira”<sup>158</sup>.

Entretanto, as autoridades centrais indonésias continuaram a mostrar-se empenhadas na crescente aproximação. No dia 2 de Fevereiro de 1973, o cônsul-geral de Portugal em Jacarta, Manuel Lopes da Costa, informou o Palácio das Necessidades que lhe tinha sido concedido a oportunidade de ler as “instruções confidenciais” do ministro de Estado indonésio da Economia e Finanças, sultão Hamengkubuwono IX, e futuro vice-presidente da Indonésia, para o governador El Tari. Baseadas no relatório da Missão Interdepartamental Indonésia, de meados de 1972, as instruções davam “ampla liberdade [ao] governador El Tari para incrementar relações económicas [e] negociar com [as] autoridades portuguesas [de] Timor [a] regularização [dos] mercados [das] fronteiras e documentam de maneira muito clara [a] intenção [do] governo [da] Indonésia [em] manter [uma] política [de] boa vizinhança com Portugal”<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> Ministro dos Negócios Estrangeiros entre 15 de Janeiro de 1970 e 24 de Abril de 1974 (Campinos, 1977, p. 151; Portugal, 1979, p. 34).

<sup>156</sup> Antigo cônsul de Portugal em Jacarta, entre 25 de Julho de 1970 e 10 de Setembro de 1973 (Portugal, 1979, p. 252).

<sup>157</sup> “Ofício n.º 1682, secreto, do adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, António Vaz Pereira, para o director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, de 19 de Fevereiro de 1974, p. 1” in “Visita a Lisboa do coronel El Tari, governador de Kupang, 1974”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>158</sup> *Ibid.*, pp. 1 e 2.

<sup>159</sup> “Aerograma n.º A-1 do consulado-geral de Portugal em Jacarta, de 2 de Fevereiro de 1973” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1973-1975”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

Neste âmbito, o governador de NTT, coronel El Tari, visitou oficialmente o seu homólogo português, coronel graduado Fernando Alves Aldeia, entre os dias 28 de Fevereiro a 2 de Março de 1974 (Crystello, 1999, p. 36). No dia 1 de Março teve lugar uma reunião de trabalho entre as delegações de ambas as partes, presididas pelos respectivos governadores, que durou 2h30. Na reunião acordaram estudar a aquisição de gado em NTT, a permuta de dados meteorológicos, cooperar no domínio das telecomunicações, aumentar as carreiras terrestres entre os dois territórios, abolir as taxas alfandegárias nas trocas comerciais, abrir os bazares na região da fronteira comum aos cidadãos de ambas as partes de Timor, fomentar a troca de especialistas em vários sectores, incrementar as carreiras aéreas, transformar Díli em porto de trânsito de mercadorias com destino a Kupang, estabelecer delegações bancárias e fomentar o intercâmbio desportivo e cultural<sup>160</sup>. Ficou acordado entre os dois governadores que as importantes matérias da abertura do consulado português em Kupang e da demarcação da fronteira seriam tratados pelos ministérios dos Negócios Estrangeiros de ambos os países<sup>161</sup>, como era intenção dos seus respectivos governos centrais.

Nesta deslocação, o coronel El Tari fez-se acompanhar por 30 individualidades, civis e militares, de NTT<sup>162</sup>. Durante a visita, o governador português convidou o seu homólogo a visitar Lisboa. El Tari aceitou o convite<sup>163</sup>, mas solicitou que este fosse formalmente apresentado através do ministério indonésio da Administração Interna,

<sup>160</sup> “Acta da sessão de trabalho do governador de Timor e do Governador de Nusa Tenggara Timur, de 1 de Março de 1974, pp. 1-5” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: contactos regulares entre as autoridades de Kupang e Díli, 1973-1974”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>161</sup> “Acta secreta de assuntos tratados com o governador El Tari” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: contactos regulares entre as autoridades de Kupang e Díli, 1973-1974”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>162</sup> “O governador de Timor indonésio recebido em Díli”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 110, n.º 38.785 (3 de Março de 1974), p. 2; “Deixou Díli o governador do Timor indonésio”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 110, n.º 38.786 (4 de Março de 1974), p. 2.

<sup>163</sup> O convite do governador Aldeia foi formulado porque durante a segunda reunião preparatória da visita a Díli do coronel El Tari, que decorreu no dia 20 de Dezembro de 1973, Louis Taoloin, “manifestou elevado interesse de que o Governador El Tari fosse convidado oficialmente para uma visita à Metrópole em meados do próximo ano” (“Ofício n.º 317, secreto e urgente, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, António Vaz Pinto, de 16 de Janeiro de 1974, p. 2” in “Visita a Lisboa do coronel El Tari, governador de Kupang, 1974”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa).



dando, porém, conhecimento, ao *Departemen Luar Negeri*. A visita estava prevista para ter lugar em Julho de 1974. O governador de Timor, coronel graduado Fernando Alves Aldeia, considerou o convite como “altamente vantajoso para as boas relações entre a nossa Província e o Timor Indonésio”<sup>164</sup>.

A visita foi tão importante que o governador, acompanhado pelo seu secretário, Tomás Gomes, realizou uma “missão de serviço” a Lisboa, que durou um mês, isto é, entre os dias 15 de Março e 16 de Abril de 1974<sup>165</sup>. Durante a sua permanência na capital do império avistou-se com o chefe de Estado, almirante Américo Thomaz, e teve 6 “reuniões de trabalho” com o ministro do Ultramar, Baltasar Rebelo de Sousa, e altos dirigentes do ministério do Ultramar para os inteirar da política de aproximação entre Kupang e Díli. Em suma, a poucos dias do 25 de Abril de 1974, as relações entre as duas capitais de Timor tinham atingido um alto patamar de cooperação bilateral, quer a nível dos dois governos centrais, quer a nível das administrações provinciais<sup>166</sup>. Esta conjuntura devia-se na essência à cessação da política conflituosa da Indonésia com vários países e territórios da região.

**A convergência de interesses político-ideológicos e de segurança** Segundo, a concentração de interesses político-ideológicos e de segurança em torno do combate ao comunismo. Enquanto no passado, isto é, durante o eixo Jacarta-Pequim, que decorreu entre 1963 e 1965 (Mozingo, 1976, pp. 196-197), o regime português não teve alternativa se não “conviver” (Carvalho, 1964, p. 18) com Sukarno, com o derrube do último a conjuntura política alterou-se significativamente a favor

<sup>164</sup> “Ofício n.º 1465, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, António Vaz Pereira, de 19 de Março de 1974” in “Visita a Lisboa do coronel El Tari, governador de Kupang, 1974”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>165</sup> “Chegou a Lisboa o governador de Timor”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 110, n.º 38.798 (16 de Março de 1974), p. 2; “Regressou a Timor o governador Alves Aldeia”, *Diário de Notícias* [Lisboa], ano 110, n.º 38.830 (17 de Abril de 1974), p. 2.

<sup>166</sup> Na opinião de Manuel Lopes da Costa “os contactos regulares entre as autoridades de Kupang e Díli têm merecido a aprovação dos governos de Lisboa e Jacarta e têm contribuído para a política de boa vizinhança existente entre Portugal e a Indonésia em Timor” (“Informação de serviço de Manuel Lopes da Costa do ministério dos Negócios Estrangeiros, de 13 de Fevereiro de 1974, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1973-1975”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

dos decisores políticos portugueses. Como observou o antigo cônsul australiano em Díli<sup>167</sup>, James Stanley Dunn, “[h]ostility towards communism provided an element of strong common interest” (p. 34).

A política portuguesa de contemporização com Sukarno foi abandonada e incrementou-se a actividade anticomunista como, aliás, era prática comum em Portugal e nas suas colónias africanas. A tradicional política portuguesa de “boa vizinhança” (Ibid., p. 24) foi, por outro lado, incentivada. Por outras palavras, os decisores políticos portugueses intensificaram a terceira “coordenada” da política externa portuguesa que realçava o “espírito de colaboração” com Estados vizinhos, “com vista à solução de problemas de interesse comum sem excluir, naturalmente, os que representam imperativos de defesa; a latitude que houvermos de usar em negociações porventura melindrosas terá como limite óbvio a justa avaliação dos nossos interesses e a sua intransigente defesa, mas não será falha de realismo político” (Fragoso, 1966, p. 52).

Na sequência de ter assumido interinamente o cargo de chefe do Estado, em 11 de Março de 1966, Suharto decretou no dia seguinte a ilegalização do *Partai Komunis Indonesia* e de todas organizações a si afectas (Schwarz, 1999, p 26). Entre Março de 1966 e Outubro de 1967, a Indonésia esteve completamente absorvida “em extirpar as raízes da heresia comunista” (França, 1972, p. 91). Neste processo foram chacinados entre 300.000 a 400.000 indonésios, na sua maioria militantes ou simpatizantes do PKI (Schwarz, 1999, pp. 20-22). Por outro lado, os funcionários públicos e os oficiais das forças armadas pró-PKI ou apoiantes de Sukarno foram saneados, outros simplesmente eliminados, enquanto outros foram julgados e condenados a prisão perpétua (Schwarz, 1999, p. 29). Ao contrário das ditaduras militares da América Latina que tinham um cariz eminentemente provisório, o indonésio passou a ter uma matriz totalitária prolongada (Ibid., p. 30).

A junta militar da Indonésia, dirigida pelos generais Suharto e Nasution, mostrou-se mais aberta à cooperação com a administração portuguesa de Timor,

---

<sup>167</sup> Chefe da missão consular australiana em Díli entre 16 de Janeiro de 1962 (“Telegrama n.º 8 da embaixada de Portugal em Camberra, de 16 de Janeiro de 1962” in “Timor: representação consular da Austrália – actividades do cônsul James Stanley Dunn em Díli, 1962-1964”, PAA M. 805, AHDMNE, Lisboa) e 19 de Agosto de 1964 (“Ofício n.º 259 do cônsul d Austrália em Díli para o governador José Alberty Correia, de 17 de Agosto de 1964” in “Timor: representação consular da Austrália – actividades do cônsul James Stanley Dunn em Díli, 1962-1964”, PAA M. 805, AHDMNE, Lisboa).

devido, em parte, à política de colaboração encetada por esta logo após o contra golpe de Estado em Jacarta. Esta orientação foi de imediato aplicada pelo referido governador e comunicada ao ministro do Ultramar. Segundo o coronel José Alberty Correia:

“Informo V. Ex.<sup>a</sup> [que nos] dias 4 a 9 [do] corrente [um] grupo [de] treze homens e mulheres dos quais três [eram] indonésios e [os] restantes portugueses[,] vivendo há anos na Indonésia[,] pretenderam entrar [no] nosso território [na] fronteira [de] Batugadé[,] procurando refúgio seguro. [Os] Portugueses confessaram-se inscritos [no] partido comunista. [No] cumprimento [das] minhas Normas [de] Execução Permanentes foram imediatamente entregues [às] autoridades indonésias [da] fronteira. Sabe-se [que a] maioria foi morta com cruéis atrocidades[,] tal como está sucedendo [a] milhares [de] cidadãos [do] Timor Indonésio. [...] Mantenho [a] ordem [de] proibir [a] entrada total[,] entregando refugiados ou resistindo [à] força se [o] número o exigir. Pretendo evitar [a] criação [duma] situação idêntica [à de] 1959”<sup>168</sup>.

Cinco dias depois, o governador informou o governo central português que tinha tido conhecimento que “continuam [os] massacres e perseguições [no] Timor Indonésio [de] forma feroz e cruel. Beiros com indonésios esfomeados e doentes têm aportado [na] costa retirando-se após recuperados”<sup>169</sup>.

No dia 3 de Junho de 1966, dois indonésios apresentaram-se no posto de Balibó com passaportes, mas sem vistos, alegadamente militantes do PKI. Usaram como pretexto para justificar a sua entrada no Timor Português que “pretendiam estabelecer alguns negócios, deslocando-se seguidamente para a Austrália, no que foram autorizados”<sup>170</sup>. Entretanto, quatro dias depois, três agentes da *Kepolisian Negara Republik Indonesia* – POLRI (Polícia Nacional da Indonésia), o inspector de Jacarta, Ngali bin Reksodwirjo, o inspector de Atambua, Cornelis Djari, e o sargento de Atambua,

<sup>168</sup> “Telegrama n.º 1, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro do Ultramar, Joaquim Moreira da Silva Cunha, de 23 de Março de 1966” AOS/CO/UL-8I(Cont.), Pt. 5, fl. 1281, IAN/TT, Lisboa.

<sup>169</sup> “Telegrama, secreto, do governador José Alberty Correia para o ministro Silva Cunha, de 28 de Março de 1966” in “Timor: diversos, 1967/9”, PAA M. 809, AHDMNE, Lisboa.

<sup>170</sup> “Ofício n.º 4051/E-07-15-22 e E-07-15-04, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, de 12 de Julho de 1966, p. 1” in “Timor: diversos, 1967/9”, PAA M. 809, AHDMNE, Lisboa.

Andreas Loge Dendo, deslocaram-se a Díli para informar as autoridades portuguesas que os indonésios que tinham entrado em Timor “eram dois perigosos elementos da facção terrorista do Partido Comunista Indonésio, que para fugirem do seu país haviam, com outros elementos, assaltado o Banco da Indonésia em Jacarta e morto algumas pessoas”<sup>171</sup>. Perante estas informações, a POLRI solicitou a sua entrega. Contudo, “foi acordado com as nossas autoridades policiais e a minha aprovação, a sua entrega somente na fronteira terrestre de Batugadé, tendo os dois comunistas sido conduzidos até lá por agentes da PIDE de Timor[,] mas dando-se ao caso o rótulo de se tratarem de dois burlões, que não ofereciam garantia de bom comportamento nesta Província”<sup>172</sup>, no dia 9 de Junho<sup>173</sup>. Para além da entrega dos dois militantes do PKI, todos os bens que lhe foram apreendidos, no valor de “algumas dezenas de contos”, foram entregues pelas autoridades portuguesas ao cônsul indonésio em Díli, Roeslan Soeroso, “mediante declaração de recebimento”<sup>174</sup>.

Com o intuito de obter dividendos políticos desta colaboração, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, instruiu Inácio Rebelo de Andrade, chefe da secção dos Negócios Políticos Ultramarinos, para comunicar ao cônsul de Portugal em Jacarta, António d’Oliveira Pinto da França, que “em oportunidade adequada poderá o cônsul salientar a nossa boa vontade e espírito de cooperação na solução deste caso”<sup>175</sup> às autoridades da Indonésia.

No primeiro mês do ano seguinte voltou-se a registar a entrada de novos refugiados no Timor Português. Com o objectivo de granjear apoios e simpatias junto do novo regime indonésio, o governador José Alberty Correia decidiu “que

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>173</sup> “Ofício n.º 4292/E-07-15-22, confidencial, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 23 de Julho de 1966, p. 2” in “Timor: diversos, 1967/9”, PAA M. 809, AHDMNE, Lisboa.

<sup>174</sup> “Ofício n.º 4051/E-07-15-22 e E-07-15-04, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 12 de Julho de 1966, p. 1” in “Timor: diversos, 1967/9”, PAA M. 809, AHDMNE, Lisboa.

<sup>175</sup> “Despacho inserto do ministro Franco Nogueira, de 28 de Julho de 1966, no ofício n.º 4292/E-07-15-22, confidencial, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 23 de Julho de 1966, p. 1” in “Timor: diversos, 1967/9”, PAA M. 809, AHDMNE, Lisboa.

todos [os refugiados ou asilados políticos], sem excepção, fossem de novo conduzidos à fronteira e entregues às autoridades indonésias”<sup>176</sup>. Na opinião do governador do Timor Português, “[p]arecia tratar-se de perigosos políticos implicados na revolta de Set[embro de] 1965”<sup>177</sup>. Como José Alberty Correia receava desentendimentos entre os três ramos das ABRI e pretendia escudar-se numa decisão colectiva apresentou a questão dos eventuais pedidos de asilo à Comissão de Coordenação e Defesa Civil de Timor, organismo de concertação entre as várias entidades da administração portuguesa que trabalhavam nos domínios da política, da segurança, das informações e militar. Esta matéria era tão melindrosa que a comissão submeteu o assunto à consideração do ministério português dos Negócios Estrangeiros. Porém, o ministro Franco Nogueira optou por não tomar uma decisão sobre esta questão, pois “[a] situação na Indonésia parece ter encontrado certo equilíbrio, pelo que a hipótese posta não deve verificar-se, sendo difícil, por outro lado, definir uma posição sem se conhecerem as circunstâncias que rodeariam um eventual pedido de asilo”<sup>178</sup>.

Apesar deste desfecho, o problema não desapareceu. No final do ano de 1967, “mais de 17 indonésios” deram entrada no Timor Português, tendo sido, posteriormente, entregues às suas autoridades<sup>179</sup>. Em 25 de Maio de 1968, “treze homens, sete mulheres e sete crianças com todos os seus haveres incluindo bois, cavalos, porcos, cães e galinhas”<sup>180</sup> pediram asilo político no Timor Português. Porém, quando um liurai do Timor indonésio solicitou ao administrador do suco de

<sup>176</sup> “Relatório n.º 1/67 da Comissão de Coordenação e Defesa Civil de Timor, referente ao período de 1 a 31 de Janeiro, p. 7-A” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: pedido de asilo por entidades indonésias, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> “Despacho inserto de Franco Nogueira, de 30 de Novembro de 1967, no ofício n.º 1312/E-07-14, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, de 18 de Março de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: pedido de asilo por entidades indonésias, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>179</sup> “Relatório n.º 1/67 da Comissão de Coordenação e Defesa Civil de Timor, referente ao período de 1 a 31 de Janeiro, p. 7-A” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: pedido de asilo por entidades indonésias, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>180</sup> “Ofício n.º 2793/E-07-04, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 31 de Maio de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: indonésios refugiados em Timor, 1968-1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

Fatululik, concelho de Cova Lima, a sua entrega, estes “foram entregues na fronteira” à autoridade gentílica tradicional que tinha diligenciado o seu regresso<sup>181</sup>.

Esta manifestação pública de cooperação levou o padre timorense Jorge Duarte Barros, deputado na Assembleia Nacional portuguesa, a observar no seu extenso relatório elaborado para o ministério do Ultramar que a “Jacarta convirá bem mais resolver primeiro, e quanto antes, o inquietante problema do comunismo em Java, reduzir-lhes as bolsas de resistência ainda activas, consolidar a paz interna e restabelecer em bases sólidas as finanças públicas e a economia nacional, presentemente em estado deplorável”<sup>182</sup>.

Também se registaram casos no sentido contrário. Um grupo de seis timorenses do Timor Português, residentes numa povoação próxima da fronteira, que se refugiaram em NTT por razões matrimoniais, em meados de Março de 1969, foram imediatamente entregues pela polícia indonésia, “sem formalidades”, no posto da PIDE/DGS em Balibó<sup>183</sup>.

Esta situação alterou-se ligeiramente com a crescente entrada no Timor Português, em 1970, de timorenses que se tinham refugiado em Timor-Kupang após a II Guerra Mundial por terem alegadamente colaborado com os japoneses e os australianos. Com a deterioração da situação económica em NTT e as medidas de repressão tomadas pelas autoridades indonésias para conter a agitação social, um maior número de timorenses começaram a regressar ao Timor Português. Confrontado com esta nova situação, o brigadeiro José Nogueira Valente Pires decidiu “que as pessoas que se apresentem não sejam imediatamente devolvidas ao território indonésio, mas antes feito um pequeno inquérito quanto aos motivos porque abandonaram o território nacional e se têm família neste território para depois se decidir quanto à autorização da permanência ou devolução à origem”<sup>184</sup>.

181 “Ofício n.º 2904/E-07-04, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 8 de Junho de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: indonésios refugiados em Timor, 1968-1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

182 Padre Jorge Barros Duarte, *A Situação Política e Problemas de Timor*, p. 8 in “Relatórios”, Fundo MU/GM/GNP/E-07-14, A. 1, G. 2, M. 248, AHDMNE, Lisboa.

183 “Relatório n.º 5/69-GU do chefe da subdelegação de Timor da PIDE, inspector João Lourenço, de 31 de Maio de 1969”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 6, N.T. 8976, fl. 151, IAN/TT, Lisboa.

184 “Ofício n.º 5452/E-07-04, confidencial e urgente, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 3 de Novembro de 1970” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: indonésios refugiados em Timor, 1968-1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

Em 6 de Março de 1971, quatro timorenses do Timor Português, que se tinham refugiado quatro anos antes na Indonésia, regressaram à parte oriental da ilha. Naturais da povoação de Uala, posto administrativo de Tilomar, voltaram alegando as dificuldades com que viviam em NTT, quer em termos materiais, quer em termos laborais, e as prepotências cometidas pela “autoridade policial, administrativa ou mesmo tradicional”<sup>185</sup>.

A atitude menos colaborante teve, contudo, uma existência efémera. Em 15 de Novembro de 1972, deram entrada no Timor Português mais “27 indonésios argumentado maus tratamentos [pelas] autoridades indonésias, falta [de] terrenos para culturas, fome, etc., e pretendendo fixar-se”<sup>186</sup>. “Por entendimento” com as autoridades vizinhas foram todos entregues à *Kepolisian Negara Republik Indonesia* – POLRI (Polícia Nacional da Indonésia), no dia 20 do mesmo mês<sup>187</sup>.

O clima de grande instabilidade política que se gerou na Indonésia após o contra golpe de Estado de 1 de Outubro de 1965 e as dinâmicas inerentes à consolidação do regime de Suharto contribuíram para que a questão de Timor fosse comodamente relegada para uma data posterior, politicamente mais conveniente e oportuna para o regime de Suharto. Esta nova posição ficou bem patente numa conversa que o embaixador da Indonésia na Tunísia teve com um colega sediado em Tunes:

“a) Que Timor não oferece qualquer interesse para a Indonésia; b) que o seu país espera, dada a continuidade geográfica, que o futuro venha a provocar a integração de Timor no seu território; c) contrariamente ao que sucedeu com Nehru, o seu governo não tinha a intenção de precipitar a integração através da agressão armada”<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> “Ofício n.º 2296/E-07-04 do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 19 de Abril de 1971, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1966/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>186</sup> “Telegrama do governador de Timor, coronel graduado Fernando Alves Aldeia, para o ministro do Ultramar, Silva Cunha, de 4 de Dezembro de 1972” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: indonésios refugiados em Timor, 1968-1972”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> “Ofício do director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, João Hall Themido, para o director da PIDE, Fernando da Silva Pais, de 30 de Outubro de 1965”, PIDE/DGS, “Serviços Indonésios”, Proc. n.º 236-SC/CI(2), N.T. 6982, fl. 675, IAN/TT, Lisboa.

Opinião idêntica foi averbada por um funcionário do gabinete de Negócios Políticos do ministério do Ultramar num estudo sobre a evolução da situação política javanesa após o contra golpe de Estado em Jacarta. Na opinião de Júlio Dá Mesquita Gonçalves, a ameaça à posição portuguesa em Timor era adiada pela conjuntura política na própria Indonésia<sup>189</sup>.

Este novo ambiente foi, em parte, discretamente apoiado pela embaixada dos EUA em Jacarta. O arquiconservador embaixador americano, Marshall Green, responsável pela precipitação do violento golpe de Estado militar de 1965, enviou uma carta ao cônsul António d'Oliveira Pinto da França na qual declarou que “in this troubled, if not crazy, world, it is good to know that we have such reliable and sensible friends as Portugal”<sup>190</sup>. Por outro lado, reconheceu que “Portugal has special historic as well as current interests”<sup>191</sup> na região. As autoridades americanas encaravam tão positivamente as funções desempenhadas pelo regime de Salazar na região que o embaixador Marshall Green, mais vários adidos militares americanos, acompanharam o cônsul de Portugal em Jacarta, numa visita a Kupang e ao Timor Português, na segunda semana de Fevereiro de 1968. O cônsul António d'Oliveira Pinto da França esperava que com esta visita se produzisse nos indonésios a percepção que os EUA apoiavam Portugal e que os americanos ficassem convencidos das diferenças entre as duas partes de Timor<sup>192</sup>.

Por outro lado, a imprensa da indonésia, que durante o primeiro quinquénio da década de 1960 tanto fustigou o regime de Salazar pelas suas práticas coloniais na África lusófona e no Timor Português, mudou de atitude. O diário *Indonesia Raya*, afecto ao Partido Socialista da Indonésia, publicou, na sua edição de 25 de Novembro de 1968, um artigo de fundo do deputado conservador britânico Briggs-Davidson favorável à atitude portuguesa no continente africano<sup>193</sup>.

<sup>189</sup> “Informação n.º 1 509 sobre ‘O Momento Político da Indonésia’, de autoria de Júlio Dá Mesquita Gonçalves, de 30 de Outubro de 1965”, PIDE/DGS, “Serviços Indonésios”, Proc. n.º 236-SC/CI(2), N.T. 6982, fls. 660-662, IAN/TT, Lisboa.

<sup>190</sup> “Carta do embaixador dos EUA em Jacarta para o cônsul de Portugal, de 6 de Julho de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-1968”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> “Ofício n.º 68DPA15/1 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 21 de Fevereiro de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: carreira aérea Díli-Kupang, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>193</sup> “Portugal a Colonial Country: Portugal Still Defending in Guinea”, *Indonesia Raya* [Jacarta], (25 de Novembro de 1968), p. 3.



**O fomento do crescimento económico** Terceiro, um dos grandes objectivos do novo regime foi pôr cobro à grave crise económica e financeira que assolava o país e instigar o seu rápido crescimento económico. Mal tomou conta do poder, o general Suharto recorreu a quadros indonésios instruídos no Ocidente, conhecidos vulgarmente por tecnocratas. Estes foram essencialmente incumbidos “*to rein in inflation, stabilise the rupiah, get a handle on foreign debt, attract foreign aid and encourage foreign investment*” (Schwarz, 1999, p. 30). Por que razão é que Sukarno se empenhou em atribuir estas funções tão rapidamente a tecnocratas?

A razão era bem simples. O regime de Suharto surgiu quando a Indonésia estava prestes em entrar em colapso financeiro e económico. As exportações estavam a diminuir, o investimento tinha cessado, as fábricas estavam, para todos efeitos práticos, paralisadas e com equipamentos obsoletos, a inflação tinha ultrapassado a taxa anual dos 1000%, as relações com as instituições estrangeiras que concediam Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD) tinham-se agravado significativamente e uma parte significativa das infra-estruturas estavam prestes a ruir (Schwarz, 1999, p. 52). Esta difícil conjuntura exigia medidas radicais para as colmatar, mesmo que provisoriamente. Suharto delegou essas funções nos jovens tecnocratas instruídos nos EUA (Ibid.).

O Timor Português enquadrava-se perfeitamente nesta estratégia. Um dos primeiros actos do novo governador de NTT, tenente-coronel El Tari, foi incrementar a cooperação económica e comercial entre Kupang e Dili. Quando se deslocou a Jacarta para participar na conferência dos governadores provinciais da Indonésia com o novo presidente, interino, Suharto<sup>194</sup>, aproveitou a sua estadia para se encontrar com o cônsul de Portugal, António d’Oliveira Pinto da França. O jantar de trabalho decorreu no consulado de Portugal, no dia 23 de Março de 1967<sup>195</sup>, e

<sup>194</sup> Suharto tomou posse como presidente, interino, da Indonésia, em 12 de Março de 1967 (Schwarz, 1999, p. 30).

<sup>195</sup> Pouco tempo após ter tomado posse do cargo de governador de NTT em Jacarta, o tenente-coronel El Tari, expressou junto do cônsul de Portugal, António d’Oliveira Pinto da França, interesse em celebrar acordos com o governador de Timor-Leste com vista a instituírem uma “zona franca de comércio ao longo dos dois lados da fronteira”, uma linha subsidiária a Kupang na carreira marítima portuguesa do Oriente, Dili-Hong Kong e Dili-Darwin e vice-versa, e procederem à reabertura da linha aérea Dili-Kupang. Segundo o cônsul António d’Oliveira Pinto da França, as propostas do governador El Tari contavam com o beneplácito do Departemen Luar Negeri (“Anexo ao apontamento secreto n.º 677, ‘sobre: VII – Relações de vizinhança com o Timor indonésio’, de autoria de Silva Pinto, de finais de 1967, pp. 3 e 4”, MU/GNP/SR:160/Cx. 9S, AHU, Lisboa).

incidiu, essencialmente, sobre os três planos que expusera junto do seu governo. Primeiro, a negociação e a celebração de um acordo para a criação de uma “zona franca de comércio” na região da fronteira; segundo, de um acordo sobre transportes marítimos que contemplasse a extensão a NTT das carreiras marítimas Díli-Hong Kong e Díli-Darwin; e, terceiro, a reabertura da carreira aérea Kupang-Díli<sup>196</sup>.

A primeira proposta constituía um reconhecimento explícito da realidade no terreno. Segundo El Tari este eventual acordo “legalizaria [a] situação ‘de facto’ já existente da deslocação semanal das populações fronteiriças aos bazares do território vizinho[,] deslocação [que] até agora se tem vindo [a] processar com [o] acordo tácito [das] autoridades [de] ambos [os] países”<sup>197</sup>. Todavia, esta proposta era altamente favorável a NTT, pois os bazares frequentados eram os da parte portuguesa por parte dos habitantes da Indonésia e não no sentido contrário. Contudo, António d’Oliveira Pinto da França recomendou a sua aceitação “como gesto [de] boa vontade”<sup>198</sup>.

A segunda proposta visava primordialmente garantir acesso às carreiras marítimas portuguesas para o transporte de mercadorias e de gado de NTT para o Timor Português e para outros países da região, atendendo a que a Indonésia possuía uma incipiente rede de carreiras marítimas. Como contrapartida, El Tari propôs que as mercadorias provenientes de Portugal Continental, da Austrália e de Hong Kong teriam acesso ao mercado de NTT<sup>199</sup>. António d’Oliveira Pinto da França não objectou a este plano, pois “talvez contribuisse [para o] desenvolvimento [da] economia [da] nossa província”<sup>200</sup>.

O terceiro projecto incidiu sobre o restabelecimento da carreira aérea que fora suspensa durante a campanha militar indonésia contra os Países Baixos na Papua Nova Guiné Ocidental<sup>201</sup>. Esta sugestão contava com uma certa oposição do governador José Alberty Correia, pois não tinha interesse que se registasse um “aumento [de] turistas superior [ao] melhoramento [das] condições [de] turismo [que] se efectuavam lentamente”<sup>202</sup>.

<sup>196</sup> “Aerograma n.º A-1 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 25 de Março de 1961, pp. 1-2” in “Desenvolvimento de cooperação económica com Timor, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 3.

António d'Oliveira Pinto da França recordou que as propostas do tenente-coronel El Tari se enquadravam no âmbito dos esforços de vários governadores provinciais para beneficiarem da “relativa descentralização concedida pelo novo Governo indonésio para libertar [as] suas províncias da dominação económica javanesa e para esse objectivo estabelecer relações comerciais directas com [os] países vizinhos”<sup>203</sup>. O acolhimento favorável destas intenções poderiam mitigar eventuais atritos entre os dois países, especialmente desde que o governo central indonésio não decidisse enveredar pela “libertação” de Timor<sup>204</sup>. Para melhorar as possibilidades de aprovação dos seus três projectos por parte do governo central indonésio, o tenente-coronel El Tari solicitou a António d'Oliveira Pinto da França que “falasse[, a Adam Malik,] nestes assuntos e que poderia referir a conversa”<sup>205</sup>.

No dia 6 de Junho de 1967, o cônsul português encontrou-se com o director, interino, da repartição da Europa do *Departemen Luar Negeri* e interpelou-o acerca dos três projectos de El Tari. Marzuki afirmou que os referidos projectos “eram encarados positivamente e com interesse” pelo seu ministério<sup>206</sup>.

As autoridades centrais da Indonésia estavam tão empenhadas no estreitamento das relações comerciais entre ambos os territórios que se apressaram a declarar publicamente que havia sido em princípio acordado, entre os governos de Kupang e Díli, um alegado regime legal sobre trocas comerciais transfronteiriças. Na cerimónia de recepção à missão comercial holandesa que se deslocou a Jacarta, no dia 13 de Junho de 1967, o ministro das indonésio das Finanças, Franciscus Xaverius Seda, declarou, segundo o jornal da ABRI, que “*the trade relations between the Nusa Tenggara regional government and the Portuguese government in Timor, which in principle has been agreed upon, is border crossing trade*”<sup>207</sup>. De acordo com o mesmo ministro, as transacções comerciais confinavam-se, em parte, à mera permuta. Para reforçar a opinião do seu colega de governo, o ministro do Comércio, major-general Ashari Danudirdjo, declarou que eram exportadas mensalmente 400 cabeças de gado para o Timor

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Ibid., p. 4.

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> “Telegrama n.º 36, do cônsul de Portugal em Jacarta, de 7 de Junho de 1967, p. 1” in “Desenvolvimento de cooperação económica com Timor, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>207</sup> “Timor Border Crossing Trade”, *The Armed Forces Mail* [Jacarta], (17 de Junho de 1967), p. 1.

Portugis<sup>208</sup>. Apesar de António d'Oliveira Pinto da França ter exortado as autoridades portuguesas a agirem “com rapidez”<sup>209</sup> nesta matéria, esta situação não se veio a observar.

A aproximação de Jacarta a Lisboa e de Kupang a Díli inseria-se na política da Indonésia de reduzir as tensões entre Jacarta e Camberra tanto a nível bilateral, como relativamente à Papua Nova Guiné Oriental<sup>210</sup>, com o objectivo de obter ajuda económica e financeira australiana. Esta estratégia tornou-se óbvia no decorrer do jantar oferecido pelo major-general Ahmad Kosasih, embaixador da Indonésia em Camberra, ao ministro australiano dos Negócios Estrangeiros, Paul Hasluck, ao chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, general John Gordon Noel Wilton, e ao encarregado de negócios da embaixada portuguesa, José Eduardo de Melo Gouveia, no dia 10 de Agosto de 1967.

Durante o repasto o major-general Ahmad Kosasih, “amigo pessoal” dos generais Suharto e Nasution, “insistiu em demonstrações de apreço e consideração em relação ao portugueses, sumariando e repetindo os laços históricos e culturais existentes entre a Indonésia e Portugal, ‘desde há vários séculos’”<sup>211</sup>. Na opinião do encarregado de negócios da embaixada portuguesa, o “excesso de zelo revelado nas manifestações” do embaixador indonésio “visavam possivelmente dar a entender a este M.N.E. o estado de espírito prevaiente nos meios políticos e governamentais indonésios em relação a Portugal certamente com o pensamento posto no complexo

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> “Telegrama n.º 41, urgente, do cônsul de Portugal em Jacarta, de 14 de Junho de 1967” in “Desenvolvimento de cooperação económica com Timor, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>210</sup> Os portugueses chegaram à Papua Nova Guiné Oriental em 1526. Este território só começou a ser colonizado em meados do século XIX, pelos alemães, a norte, e britânicos, a sul. Em 1902, o governo britânico transferiu o seu protectorado para a Austrália. Após a conclusão da I Guerra Mundial o protectorado alemão foi cedido à Austrália. Durante a II Guerra Mundial foi ocupada pelo Japão. Contudo, após o conflito a Austrália reassumiu o controlo do território (Campos, 1983, p. 202). Entre 1961 e 1963, o primeiro-ministro australiano tentou persuadir Salazar no sentido que ambos os países concedessem simultaneamente autogoverno à Papua Nova Guiné Oriental e ao Timor Português com a intenção de evitar a anexação das duas colónias por parte da Indonésia. Apesar de Salazar ter recusado a sugestão, sucessivos governos australianos, tanto conservadores, como trabalhistas, foram concedendo gradualmente maior autogoverno à Papua Nova Guiné Oriental, que resultou na sua independência em 16 de Setembro de 1975 (Fernandes, 2003, p. 23).

<sup>211</sup> “Ofício n.º POL-B.3/271 do encarregado de negócios de Portugal em Camberra, José Eduardo de Melo Gouveia, de 11 de Agosto de 1967, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1967-1968”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

problema das relações de vizinhança, por um lado entre Indonésia e Austrália, designadamente na Nova Guiné, e por outro lado com Portugal, na Ilha de Timor. Na verdade, repetidas vezes o General Kosaih citou as boas relações entre o Timor português e o Timor indonésio”<sup>212</sup>.

O empenho manifestado por Jacarta estava relacionado com o seu objectivo de obter Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) da Austrália, com quem estava, aliás, a negociar “há meses”<sup>213</sup>. Todo este esforço resultou efectivamente na concessão de APD australiana ao regime de Suharto a partir de 1967/68. Neste ano, o governo australiano concedeu AUD\$6.0 milhões, no ano seguinte AUD\$11.5 milhões e no ano 1969/70 AUD\$15 milhões<sup>214</sup>. A influência da Austrália ia para além da sua doação à Indonésia. O governo australiano integrava o *Inter-Governmental Group on Indonesia* – IGGI (Grupo Intergovernamental sobre a Indonésia – GIGI)<sup>215</sup> que facultou USD\$200 milhões em 1967/68 e USD\$600 milhões em 1970/71<sup>216</sup>, como se pode confirmar no gráfico 1. Na opinião de Vatikiotis, “[t]he outside world moved quickly to endorse Suharto’s leadership by bankrolling it” (p. 46). Em suma, a atitude de aproximação e cooperação da Indonésia em relação à questão de Timor e a Portugal residia no facto que o regime de Suharto dependia, em parte, do auxílio ocidental para se manter no poder.

<sup>212</sup> *Ibid.*

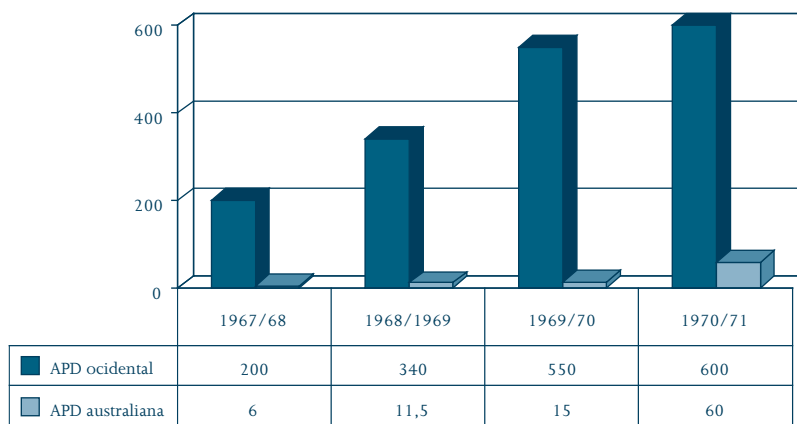
<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>214</sup> “Australian Aid to Indonesia – Decision No. 257, 25 March 1970, p. 6” (<http://naa12.naa.gov.au/scripts/imagine.asp?B=4106105&I=1>, consultado em 1 de Junho de 2005).

<sup>215</sup> Este grupo foi formalmente constituído, sob instigação dos EUA, por vários países ocidentais e organizações internacionais que se disponibilizaram a conceder empréstimos ao novo regime de Suharto para garantir a sua sobrevivência no poder. Reuniu-se pela primeira vez, em Amesterdão, em Fevereiro de 1967. A delegação indonésia era presidida pelo ministro de Estado da Economia e Finanças, sultão Hamengkubuwono IX (<http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2004&id=62>; consultado em 25 de Novembro de 2005). Foi, porém, extinto a pedido do regime de Suharto, em Março de 1992, atendendo a que o governo dos Países Baixos levantava constantemente vários assuntos relacionados com os direitos humanos, nomeadamente a questão de Timor-Leste. O IGGI foi substituído pelo *Consultative Group on Indonesia* (CGI) (Grupo Consultivo sobre a Indonésia) ([http://www.country-data.com/frd/cs/indonesia/id\\_glos.html](http://www.country-data.com/frd/cs/indonesia/id_glos.html); consultada em 25 de Novembro de 2005).

<sup>216</sup> “Australian Aid to Indonesia – Decision No. 257, 25 March 1970, p. 6” (<http://naa12.naa.gov.au/scripts/imagine.asp?B=4106105&I=1>, consultado em 1 de Junho de 2005).

Gráfico 1 – Ajuda ocidental e australiana ao regime de Suharto, 1967/68-1970/71



Fonte: <http://naa12.naa.gov.au/scripts/Imagine.asp>

Entretanto, com o objectivo de avançar o dossiê do crescimento económico, o presidente da Junta de Turismo da Indonésia, tenente-general Subroto Kusmardjo, recebeu o cônsul português para abordar o tema, em 16 de Março de 1968. Atendendo à impossibilidade da companhia de transportes da Indonésia, *Garuda*, de realizar voos para Díli, as autoridades indonésias concordaram que aviões australianos realizassem voos sob pavilhão português no percurso Darwin-Díli-Bali, não sendo necessário fazer escala em Kupang, devido ao pouco interesse turístico da cidade. Neste sentido o tenente-general Subroto Kusmardjo sugeriu que apresentasse uma carta ao novo ministro dos Transportes, Franciscus Xaverius Seda, “com [as] linhas gerais proposta[s,] com conhecimento [do] Conselho [de] Turismo”<sup>217</sup>. Como Bali era muito procurado pelos turistas, a carreira Darwin-Díli-Bali poderia constituir uma “grossa fonte [de] receita[,] justificando talvez mais tarde ou já [a ida a?] Timor dum ou dois aviões da TAP”<sup>218</sup>. Atendendo que Jacarta estava inclinada a sacrificar Kupang, António d’Oliveira Pinto da França sugeriu que parte das receitas provenientes destes voos fossem atribuídas ao governo de NTT.

<sup>217</sup> “Telegrama n.º 15 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 16 de Março de 1968, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: carreira aérea Díli-Kupang, 1967/72”, PAA M. 164, AHDMNE.

<sup>218</sup> *Ibid.*

Com o objectivo de antecipar a iniciativa da junta de turismo em Jacarta, no dia 23 de Julho de 1968 começaram unilateralmente os voos regulares entre Kupang e Bacau e no sentido contrário pela companhia particular indonésia *Zamrud Airlines*<sup>219</sup>, que tinha ligações à *Central Intelligence Agency* dos EUA, e sem autorização prévia, quer da administração portuguesa de Timor, quer do governo central<sup>220</sup>.

A nota do *Departemen Luar Negeri* a comunicar que o governo indonésio tinha autorizado a *Zamrud Airlines* a criar a carreira de voos regulares entre Kupang-Díli só surgiu no início de Dezembro de 1968. Embora esta proposta não fosse recebida com grande entusiasmo pelo ministério do Ultramar, Silva Cunha sugeriu que no “bom espírito de convivência manifestado pela Indonésia” fosse aceite. O Palácio das Necessidades pretendeu, contudo, que ficasse assegurado como contrapartida que a carreira portuguesa Díli-Kupang pudesse ser complementada pelo estabelecimento de uma linha que fizesse a ligação ao enclave de Oecusse-Ambeno<sup>221</sup>. O governador concordou com a sugestão do ministro<sup>222</sup>.

Na realidade, só um ano depois é que o governador José Alberty Correia deu uma resposta, alegando para o atraso a ocorrência de um “lapso” não especificado. Para o chefe da administração portuguesa não deveria haver transferência de bazares para o Timor Indonésio, alegando que a Polícia deste país poderia utilizar as novas oportunidades para “criar conflitos de fronteira”. Relativamente à extensão a NTT das carreiras marítimas informou que estas se processavam no “sistema de fretamento”, não se mostrando muito entusiasmado, também, na cooperação neste sector. Finalmente, quanto ao restabelecimento da carreira aérea Kupang-Díli continuava a ser estudada, esperando, contudo, que fosse “levada a bom termo”<sup>223</sup>.

<sup>219</sup> “Ofício n.º 4348/P-1-4, secreto, do director do gabinete dos Negócios Políticos do ministério do Ultramar, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 26 de Agosto de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: carreira aérea Díli-Kupang, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> “Telegrama do ministro Silva Cunha para o governador José Alberty Correia, de 3 de Dezembro de 1968” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: carreira aérea Díli-Kupang, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> “Ofício n.º 2561/FF-2-10, confidencial, do director do gabinete dos Negócios Políticos, Ângelo dos Santos Ferreira, para o director-geral, interino, dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Gonçalo Caldeira Coelho, de 22 de Maio de 1968” in “Desenvolvimento de cooperação económica com Timor, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

Em Dezembro de 1968, o presidente da *Badan Pertimbangan Penanaman Modal Asing* – BPPMA [Junta Consultiva para o Investimento de Capital Estrangeiro]<sup>224</sup>, o professor de economia Moh. Sadli, exortou o cônsul de Portugal em Jacarta, António d'Oliveira Pinto da França, a persuadir o governo português a conceder o estatuto de “porto franco” ao porto de Díli. Para este académico “muito ligado a Suharto, conselheiro [para os] assuntos económicos e membro [do] grupo [de] personalidades [que] definem [as] novas linhas [da] política [de] reabilitação económica nacional”<sup>225</sup>, o novo governo indonésio estava empenhado em reduzir a sua “dependência [do] porto e [dos] transportes [de] Singapura”<sup>226</sup>. Neste sentido encaravam Timor-Díli como uma potência alternativa a Singapura. A razão era simples, o Timor Português jamais poderia constituir uma “ameaça militar ou concorrência económica podendo[,] portanto[,] vir [a] desempenhar a Oriente [da] Indonésia papel paralelo [que a] Singapura tem a Ocidente”<sup>227</sup>. Moh. Sadli interpelou o cônsul português “porque não vai Portugal transformando com vagar Timor-Díli numa pequena Singapura?”<sup>228</sup>. Neste âmbito propôs o envio de altos funcionários portugueses à Indonésia para estudarem esta proposta, a criação de empresas mistas luso-indonésias no domínio das comunicações marítimas e de transporte de mercadorias entre as ilhas da parte oriental da Indonésia, para melhorar os transportes na região, e a importação de têxteis portugueses, que passariam pelo porto de Díli e ficariam isentos de taxas alfandegárias, tanto pelos governos portugueses, como pelo indonésio<sup>229</sup>.

Na sequência desta proposta, António d'Oliveira Pinto da França apresentou-a à secretária-geral do *Departemen Luar Negeri*, Marzuki, que “se mostrou muito interessada”<sup>230</sup>. Entretanto, duas grandes empresas indonésias mostraram-se interessadas em estabelecer sociedades mistas com empresários portugueses, nos sectores das comunicações marítimas e da importação de têxteis. O empresário Soedarpo Sastrosatomo, proprietário da companhia marítima *Samudera Shipping Services*, manifestou

<sup>224</sup> Instituição criada em 1967 pelo general Suharto.

<sup>225</sup> O economista Moh. Sadli foi responsável pela criação do regime ultraliberal de investimentos estrangeiros na Indonésia a partir de 1967.

<sup>226</sup> “Aerograma n.º A-5 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 16 de Dezembro de 1968, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 2.



ao cônsul português grande interesse que empresários portugueses investissem no ramo dos transportes marítimos, propondo que fosse aproveitado o porto de Makassar, concedida isenção alfandegária para as mercadorias em trânsito no porto de Díli, a edificação de boas infra-estruturas portuárias, a existência de um banco de confiança e de boas comunicações telegráficas com o estrangeiro. Os comerciantes portugueses poderiam instalar-se e anteciparem a importação e armazenamento dos bens que previssem ser futuras necessidades da Indonésia. Este empresário disponibilizou-se a passar por Portugal para se encontrar com responsáveis pela Companhia União Fabril (CUF)<sup>231</sup>.

Para avaliar a exequibilidade destas propostas, António d'Oliveira Pinto da França indagou junto do ministro de Estado da Economia e Finanças, sultão Hamengkubuwono IX, e do ministro dos Transportes, Franciscus Xaverius Seda. “Ambos mostraram interesse”<sup>232</sup>. Todavia, enquanto o primeiro partilhava da posição de Moh. Sadli, isto é, da deslocação a Jacarta de empresários portugueses para tratarem dos assuntos inerentes a estes vultuosos projectos, o segundo sugeriu que se começasse primeiro com a criação de companhias mistas a nível provincial, ou seja, entre os governos das duas partes da ilha de Timor, para “dar rápido andamento ao assunto”, evitando a burocracia do governo central da Indonésia<sup>233</sup>.

A despeito de alguns riscos políticos, o cônsul português advogou que estes planos se deveriam concretizar, pois “representaria [a] solução definitiva[,] tanto económica como política[, para o] futuro [da] Província [de] Timor”<sup>234</sup>. Argumentou ainda que se deveria aproveitar esta oportunidade para animar um “novo carácter [à] nossa presença, estabelecendo interesse económico indonésio nessa presença superior [ao] interesse político [na] sua eliminação[, assegurava-se[, talvez[, o] futuro [de] Timor”<sup>235</sup>. No fundo propunha que se criasse uma situação análoga à de Hong Kong<sup>236</sup> e de Macau (Fernandes, 2000) em relação à República Popular da China, ou seja, a dependência da potência dominante da presença de pequenos enclaves administrados por potências ocidentais para facilitar a sua interacção com o exterior.

<sup>231</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 4.

Caso a CUF não se mostrasse interessada talvez fosse de contemplar a oferta de capitais japoneses, apresentada à embaixada de Portugal em Tóquio, para instigar o fomento de Timor. O envolvimento de investidores nipónicos poderia até traduzir-se num “certo apoio político [do] Japão [à] posição portuguesa [em] Timor”, isto é, “resultar [no] reforço [da] soberania portuguesa [em] Timor”<sup>237</sup>.

Para facilitar o êxito destas propostas, era imprescindível, porém, proceder a uma “profunda modificação [da] mentalidade dominante [em] Timor[,] caracterizada [pela] desconfiança exacerbada [de] todo [o] estrangeiro[,] especialmente [da] Indonésia[,] seguida [pela] atitude [de] isolamento voluntário”<sup>238</sup>.

A posição do cônsul recebeu o apoio político do encarregado do governo de Timor, tenente-coronel Fernando Alves Aldeia<sup>239</sup>, cerca de três anos mais tarde. Num circunstanciado relatório enviado ao governo central português, em 21 de Novembro de 1971, sob a “situação em Timor”, o recém-empossado encarregado do governo reconheceu que a colónia era “indefensável” do ponto de vista militar e averbou que era “preciso criar medidas que demonstrem à Indonésia que a nossa presença em Timor no campo económico, lhe oferece vantagens”<sup>240</sup>.

Com o intuito de reforçar os laços entre Kupang e Díli foi inaugurada a carreira aérea entre as duas cidades, no dia 6 de Junho de 1973. Todavia, enquanto anteriormente a companhia aérea era indonésia, agora era luso-australiana: os Transportes Aéreos de Timor (TAT). De acordo com a PIDE/DGS, “[a] comitiva do voo inaugural foi recebida pelo governador de Kupang, coronel El Tari, acompanhado de várias autoridades indonésias”<sup>241</sup>.

<sup>237</sup> “Aerograma n.º A-5 do cônsul de Portugal em Jacarta, de 16 de Dezembro de 1968, p. 4” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: visitas – geral, 1967/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Foi nomeado encarregado do governo de Timor em 23 de Setembro de 1971 (*Boletim Oficial de Timor*, ano 72, n.º 39 [25 de Setembro de 1971], p. 855) e governador em 26 de Fevereiro de 1972 (*Boletim Oficial de Timor*, ano 73, n.º 9 [28 de Fevereiro de 1972], p. 206). Cessou funções em 15 de Julho de 1974, entregando a encarregatura do governo ao comandante militar, tenente-coronel Nívio Herdade (*Boletim Oficial de Timor*, ano 75, n.º 29 [20 de Julho de 1974], p. 551).

<sup>240</sup> “Relatório, secreto, sobre a ‘situação em Timor’, de autoria do encarregado do governo, tenente-coronel Fernando Alves Aldeia, de 28 de Novembro de 1971, p. 8” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1966/72”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>241</sup> “Relatório n.º 6/73 do chefe, interino, da delegação de Timor da PIDE/DGS, subinspector João Roque Rebola, de 30 de Junho de 1973”, PIDE/DGS, “GU-Timor”, SC/CI(2)-DSI-2.ª, Pt. 9, N.T. 8979, fl. 627, IAN/TT, Lisboa.

O empenho indonésio no incremento das relações comerciais contribuiu para que o Fundo de Fomento de Exportação (FFE) encomendasse um estudo sobre o mercado do arquipélago a uma empresa inglesa. Na reunião realizada no dia 31 de Outubro de 1973 entre o autor do trabalho e representantes do FFE e de vários ministérios e institutos públicos portugueses, o primeiro alertou-os reiteradamente para “a corrupção que reina na Indonésia, cujo mercado só estará ao alcance de quem se dispuser a ‘comprar generais e ministros’”<sup>242</sup>.

### A recusa portuguesa em prestar apoio ao movimento de libertação da Papua Nova Guiné

**Ocidental** A quarta razão que nos permite compreender o comportamento da Indonésia em relação à questão de Timor prende-se com a atitude portuguesa em relação ao movimento de libertação da Papua Nova Guiné Ocidental. A Indonésia estava empenhada em obter este território dos Países Baixos e Portugal, com receio de a antagonizar, nunca se mostrou favorável a apoiar o movimento nacionalista papuano ocidental. Esta atitude enquadrava-se na terceira “coordenada” da política externa portuguesa, ou seja, na postura de “boa vizinhança” (Fragoso, 1966, pp. 7 e 52) com os países limítrofes. Por outras palavras, as autoridades indonésias sabiam que uma atitude de proximidade com o regime português inibia qualquer tentação dos decisores políticos portugueses se disponibilizarem a prestar apoio político, diplomático, militar, logístico ou financeiro ao movimento nacionalista papuano.

Este comportamento pode-se observar na posição portuguesa em relação às diligências praticadas pelo movimento nacionalista papuano para obter ajuda do governo central português. O “ministro da Defesa” do “governo papuano no exílio”, A. F. Poulus-Obinaru, foi recebido em audiência na embaixada portuguesa em Bruxelas, no dia 6 de Janeiro de 1967<sup>243</sup>. Este era portador de uma credencial de apresentação do “presidente” papuano no exílio, Markus W. Kaisiepo. Na reunião entre o “ministro da Defesa” papuano e o conselheiro João Morais da Cunha Matos,

<sup>242</sup> “Apontamento, confidencial, de autoria de João Rosa Lã, da repartição da África, Ásia e Oceânia da direcção-geral dos Negócios Económicos do ministério dos Negócios Estrangeiros, de 5 de Novembro de 1973” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: geral, 1973-1975”, PAA M. 1161, AHDMNE, Lisboa.

<sup>243</sup> “Ofício n.º 301, secreto, do encarregado de negócios, interino, de Portugal em Bruxelas, João Morais da Cunha Matos, para o ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, de 21 de Fevereiro de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (West Irian), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

o primeiro declarou que pretendiam criar um Estado independente da Indonésia e que o seu “governo” e movimento reunia apoio entre os dirigentes locais da Papua Nova Guiné Oriental<sup>244</sup>, do Fiji<sup>245</sup> e da Samoa<sup>246</sup>, entre outros Estados da região<sup>247</sup>.

Revelou que o secretário-geral da ONU não conseguiu persuadir a Indonésia a honrar o compromisso de realizar um plebiscito junto da população e que os chefes de várias regiões da Papua Nova Guiné Ocidental tinham peticionado Jacarta no sentido de concretizar a promessa feita, mas que as autoridades da Indonésia tinham-no rejeitado, ameaçando-os “com promessas de violentas represálias se viesse a ser repetida”. Por outro lado, o golpe de Estado em Jacarta não tinha alterado a situação. Alegou que as forças de segurança da Indonésia já tinham eliminado 87 chefes tradicionais e detidos outros. Apesar de existirem alguns milhares de guerrilheiros, só cerca de 3.000 é que possuíam armas apreendidas nas operações contra as ABRI. A posição do seu “governo” e movimento era negociar e esclarecer a “opinião pública mundial” e não enveredar pela luta armada<sup>248</sup>.

Com o intuito de consolidar contactos com os chefes tradicionais apresentou um plano do seu governo para infiltrar uma equipa na Papua Nova Guiné Ocidental incumbida de realizar emissões de radiodifusão para todo o mundo sobre o que estava a ocorrer no seu país e transmitir programas para todo o seu território nacional acerca dos seus direitos e da postura que deveriam tomar, como estava preceituado, no acordo de Nova Iorque sobre o futuro estatuto de Papua, de 15 de Agosto de 1962. Para levarem avante este plano necessitavam da colaboração das autoridades portuguesas para permitir a entrada em Portugal da equipa em apreço e o seu transporte secreto para uma base aérea na região por parte da Força Aérea Portuguesa. Dois dias após terem chegado à base aérea seriam transportados

<sup>244</sup> Tornou-se independente em 16 de Setembro de 1975, isto é, 11 semanas antes da anexação do Timor Português por parte da Indonésia, em 7 de Dezembro de 1975 (Fernandes, 2003, p. 23; Turner, 1998, p. 1104).

<sup>245</sup> O arquipélago das Fiji obteve a sua independência formal do Reino Unido em 10 de Outubro de 1970 (Turner, 1998, p. 526; Campos, 1983, p. 114).

<sup>246</sup> A Samoa alcançou a sua independência da Nova Zelândia e da ONU em 1 de Janeiro de 1962 (Turner, 1998, p. 1209; Campos, 1983, p. 220).

<sup>247</sup> “Apontamento de conversa, secreto, do conselheiro da embaixada de Portugal em Bruxelas, João Morais da Cunha Matos, de 7 de Janeiro de 1967, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>248</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

secretamente num submarino para se infiltrarem finalmente na Papua. A operação teria início nos Países Baixos no dia 11 de Março de 1967 e a partir do dia 15 seria iniciada a operação na Papua Ocidental<sup>249</sup>.

Prometeu que após alcançarem a sua independência estavam disponíveis a ir ao encontro de eventuais interesses portugueses para estabelecer bases militares ou ter acesso privilegiado à exploração dos seus consideráveis recursos naturais<sup>250</sup>. Por outro lado, manifestou interesse em se deslocar a Lisboa se o governo português assim o entendesse<sup>251</sup>.

Em meados de Fevereiro voltaram a contactar a embaixada portuguesa em Bruxelas. Solicitaram novamente a concessão de apoio português à operação em apreço e reiteraram que estariam dispostos a fazer quaisquer concessões a Portugal, quer no domínio militar, quer no da exploração dos recursos naturais. Franco Nogueira recusou, contudo, o pedido de ajuda, mandando-o “arquivar. Não podemos, evidentemente, apoiar qualquer movimento, contra a Indonésia”<sup>252</sup>, averbou o chefe da diplomacia portuguesa, em 14 de Abril de 1967.

Apesar deste despacho desfavorável, o movimento nacionalista papuano apelou directamente junto do chefe de Estado português. No dia 31 de Julho de 1967, o “presidente” Markus W. Kaisiepo<sup>253</sup>, enviou um extenso ofício ao almirante Américo Thomaz, a comunicar que a Indonésia tencionava anexar o seu território e a apelar

<sup>249</sup> “Top Secret Document No. 66/RWM/034/01, assinado por A.F. Poulus-Obinaru em nome do presidente Markus W. Kaisiepo, de 2 de Janeiro de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>250</sup> Território rico em ouro, cobre, prata, níquel, carvão, madeiras, petróleo e pescas (Lijphart, 1966, pp. 39-40).

<sup>251</sup> “Top Secret Document No. 66/RWM/034/01, assinado por A.F. Poulus-Obinaru em nome do presidente Markus W. Kaisiepo, de 2 de Janeiro de 1967, p. 2” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>252</sup> “Ofício n.º 301, secreto, do encarregado de negócios, interino, de Portugal em Bruxelas, João Morais da Cunha Matos, para o ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, de 21 de Fevereiro de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>253</sup> O auto-proclamado “presidente” no exílio da Papua e fundador da *Dewan Tertinggi Perwakilan Rakyat New Guinea Barat / Melanésia* (Tribunal Superior da Câmara dos Representantes da Papua Ocidental / Melanésia), foi membro da Assembleia Legislativa da Nova Guiné Ocidental durante a fase final da colonização holandesa, isto é, entre 1961 e 1962, tendo votado contra a ratificação do acordo de Nova Iorque relativamente ao futuro da Papua. Exilou-se nos Países Baixos em 1962 onde fundou o grupo em apreço (Saltford, 2003, pp. x, 19-20, 96).

ao governo português para apoiar a luta pela independência do seu país e que estaria disposto a conceder bases militares para os três ramos das forças armadas portuguesas e a fazer outras concessões após alcançarem a sua independência<sup>254</sup>. O secretário-geral da presidência da República, Luís Pereira Coutinho, remeteu o ofício ao chefe de gabinete do ministro dos Negócios Estrangeiros, em 16 de Agosto de 1967<sup>255</sup>. Franco Nogueira instruiu o director-geral, interino, dos Negócios Políticos, João Hall Themido, a enviar uma cópia do ofício em apreço às missões portuguesas junto da ONU e da OTAN, assim como às embaixadas em Washington, Haia, Paris, Londres e Bruxelas, em 21 de Agosto de 1967<sup>256</sup>. Desconhece-se, contudo, a resposta portuguesa a este pedido. Provavelmente, foi a de manter o silêncio em torno desta matéria, como tinha recomendado Franco Nogueira, quando a diplomacia portuguesa foi abordada pela primeira vez sobre este tema.

Esperançados em mudar a atitude portuguesa, o “presidente” Markus W. Kaisiepo enviou a Lisboa o seu secretário-geral, A.F. Poulus-Obinaru, com o objectivo de solicitar formalmente facilidades ao governo central português no Timor Português para o trânsito de homens e material de guerra para desencadear uma insurreição armada contra a Indonésia. Este dirigente nacionalista papuano foi recebido em audiência no Palácio das Necessidades por Inácio Rebelo de Andrade, chefe da repartição da África, Ásia e Oceânia da direcção-geral dos Negócios Políticos, no dia 3 de Junho de 1968. Essencialmente apresentou uma cópia da carta aberta do seu presidente ao secretário-geral da ONU, aos governos da Indonésia e dos Países Baixos, assim como a todos Estados-membros da última organização, datada de 28 de Fevereiro de 1968, a apelar à retirada da ABRI da Papua e à sua substituição por forças da ONU e mais quatro princípios que deveriam ser observados antes de se levar a cabo

<sup>254</sup> “Ofício n.º 67/RWM/034/01, secreto, do presidente Markus W. Kaisiepo para o presidente da República Portuguesa, de 31 de Julho de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: M.W. Kaisiepo, dirigente no exílio do povo papua, solicita apoio do Governo Português na luta pela independência daquele território, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>255</sup> “Ofício n.º 2466/P.º 8, confidencial, do secretário-geral da presidência da República, de 16 de Agosto de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: M.W. Kaisiepo, dirigente no exílio do povo papua, solicita apoio do Governo Português na luta pela independência daquele território, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>256</sup> “Instruções insertas de Franco Nogueira, de 21 de Agosto de 1967, no ofício n.º 2466/P.º 8, confidencial, do secretário-geral da presidência da República, de 16 de Agosto de 1967” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: M.W. Kaisiepo, dirigente no exílio do povo papua, solicita apoio do Governo Português na luta pela independência daquele território, 1967”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

a autodeterminação do território, no âmbito do acordo de Nova Iorque para a Papua Ocidental. Por outro lado, solicitou a concessão de “facilidades no Timor Português para o efeito de fazer penetrar homens e material na Papuásia a fim de se promover uma revolta”<sup>257</sup>. Como contrapartida reiterou a vontade do seu movimento em conceder bases militares a Portugal quando obtivessem a sua independência.

Inácio Rebelo de Andrade respondeu-lhe que “[c]onstituía nosso objectivo e nossa preocupação manter boas relações com a Indonésia, não só por razões de ordem geral como porque não estávamos em condições, como ele compreenderia, de sustentar naquelas paragens uma guerra com a Indonésia. Portanto, independentemente da simpatia que sinceramente sentíamos pelo povo papua, não poderíamos envolver-nos em actividades hostis à Indonésia e que, se descobertas, lhe dariam pretexto para actos que, de outro modo, não passavam de meras hipóteses”<sup>258</sup>.

Porém, não desistiram. No dia 20 de Agosto de 1968, o “presidente” Markus W. Kaisiepo enviou um ofício a Franco Nogueira a denunciar os crimes praticados pela Indonésia no seu país e sobre a fraude que estava a ser cometida pelo regime de Suharto para convencer o Ocidente a aceitar a sua soberania sobre o território<sup>259</sup>. Mais uma vez, os responsáveis do ministério dos Negócios Estrangeiros não se mostraram minimamente interessados nesta matéria. O adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, Augusto Coelho Lopes, mandou “arquivar”<sup>260</sup> o ofício em apreço.

Esta atitude por parte dos principais responsáveis portugueses não se generalizou a todos os diplomatas. O cônsul de Portugal em Jacarta, António d’Oliveira Pinto da França, informou o Palácio das Necessidades que “na verdade e segundo informações que tenho colhido não julgo que os papuas conscientes e

<sup>257</sup> “Apontamento de conversa, confidencial, de autoria de Inácio Rebelo de Andrade, de 3 de Junho de 1968, p. 3” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>258</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>259</sup> “Ofício n.º 68/RWM/049/OI, confidencial, do presidente da Dewan Tertinggi Perwakilan Rakjat Papua Barat, de 20 de Agosto de 1968, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

<sup>260</sup> “Despacho inserto do adjunto do director-geral dos Negócios Políticos do ministério dos Negócios Estrangeiros, de 5 de Setembro de 1968, no ofício n.º 68/RWM/049/OI, confidencial, do presidente da Dewan Tertinggi Perwakilan Rakjat Papua Barat, de 20 de Agosto de 1968, p. 1” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (*West Irian*), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.

evoluídos estejam interessados na integração na Indonésia que crêem se traduzirá num obscuro e despótico colonialismo. Infelizmente a independência é impossível e por interesses de diversa ordem nem a ONU nem a Holanda estão interessadas em procurar uma solução justa para a Nova Guiné Ocidental”<sup>261</sup>.

Em suma, as autoridades de Lisboa não pretendiam antagonizar Jacarta nesta matéria com receio de hipotéticas represálias indonésias sobre o Timor Português. Provavelmente, o regime de Suharto sabia que uma boa relação política e comercial com o Timor Português acabava por condicionar o comportamento português na região. Por outro lado, a sua conduta relativamente à Papua Nova Guiné Ocidental pairava como que um aviso às autoridades portuguesas sobre o eventual desfecho para Timor-Dili.

**Conclusões** As relações entre a Indonésia e Portugal, por um lado, e Kupang e Dili, por outro, melhoraram significativamente com a ascensão ao poder de Suharto. Quatro motivos fundamentais contribuíram para esta nova conjuntura. Primeiro, o completo abandono do clima de tensão de política na região por parte do regime de Suharto. Segunda, a matriz anticomunista de ambos os regimes. Terceiro, a primazia dada por Suharto ao fomento económico do país com o propósito de consolidar o seu regime. Quarto, a intransigente recusa portuguesa em conceder apoio político, militar e logístico ao movimento de libertação da Papua Nova Guiné Ocidental. Em síntese, o regime de Suharto adoptou uma atitude de *status quo ante* rompendo com a declaração de Sukarno relativamente ao Timor Português.

Esta conjuntura durou aproximadamente oito anos. Porém, esta alterou-se completamente com a mudança de regime político em Lisboa e o empenho dos seus dirigentes em pôr termo ao império. Os sectores militares e de informações da Indonésia empenharam-se na obtenção do Timor Português. Este comportamento, foi, aliás, facilitado pela experiência granjeada na Papua Nova Guiné Ocidental no decénio anterior, com a conivência das grandes e médias potências ocidentais e da ONU, e pelas atitudes dos governos trabalhistas australiano e britânico e da administração republicana dos EUA, que deram o seu beneplácito à invasão e anexação do Timor Português, em 7 de Dezembro de 1975. **NE**

<sup>261</sup> “Ofício n.º 69DPA/114 do cônsul geral de Portugal em Jacarta, de 16 de Abril de 1969” in “Relações políticas de Portugal com a Indonésia: Irião Ocidental, Nova Guiné Ocidental, Papua Ocidental (West Irian), 1967/69”, PAA M. 1164, AHDMNE, Lisboa.



## REFERÊNCIAS

- Campinos, Jorge (1977), *O Ministro dos Negócios Estrangeiros: Estudo de Direito Internacional Público e de Direito Constitucional Comparado*, Lisboa, Moraes Editores.
- Campos, Altair L. (1983), *Guia do Terceiro Mundo*, Lisboa, Tricontinental Editora.
- Cardoso, Tomás Bettencourt, coord., (1999), *Textos de D. Jaime Garcia Goulart: Bispo de Díli-Timor, 1945-1967*, Macau, Fundação Macau.
- Carvalho, Henrique Martins de (1969?), “Política externa portuguesa no Oriente”, *As Províncias do Oriente: Curso de Extensão Universitária Ano Lectivo de 1966-1967*, 2.º volume, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 159-169.
- \_\_\_\_\_ (1964), *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Junta de Investigações do Ultramar.
- Correia, José Alberty (1994), “Depoimento” in *Os Últimos Governadores do Império*, Paradelas de Abreu, coord., Lisboa, Edições Neptuno, pp. 313-336.
- Cribb, Robert B., ed., (1990), *The Indonesian Killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*, Clayton, Victoria, Austrália, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Cruzeiro, Maria Manuela (1998), *Costa Gomes: O Último Marechal*, 3.ª edição, Lisboa, Editorial Notícias.
- Crystello, J. Chrys (1999), *Timor-Leste: O Dossier Secreto, 1973-1975*, Matosinhos, Contemporânea Editora.
- Cunha, Silva (1977), *O Ultramar, a Nação e o “25 de Abril”*, Coimbra, Atlântida Editora.
- Duarte, Jorge Barros (1981), *Ainda Timor*, Lisboa, GATIMOR – Gabinete dos Estudos de Timor.
- Dunn, James (1983), *Timor: A People Betrayed*, Milton, Queensland, Austrália, The Jacaranda Press.
- Fernandes, Moisés Silva (2005a), “A União da República de Timor: O atrofico movimento nacionalista islâmico-malaio timorense, 1960-1975”, *Ensaios Sobre Nacionalismos em Timor-Leste*, Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes, eds., Lisboa, Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 355-431.
- \_\_\_\_\_ (2005b) “O processo de descolonização do Timor Português nos Arquivos Portugueses, 1974-1975”, *IV Seminário Internacional de Arquivos de Tradição Ibérica:*

Comunicações, Lisboa, Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo (edição em CD-ROM), pp. 14.

\_\_\_\_\_ (2005c), “A política da Indonésia em relação ao Timor Português, 1960-1963: Um caso de irredentismo contido?”, *Daxiyangguo: Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos*, n.º 7 (1.º semestre), pp. 109-149.

\_\_\_\_\_ (2003), “Timor nas relações luso-australianas: as diligências de Menzies junto de Salazar para conceder autogoverno a Timor, 1961-1964 / Timor in Luso-Australian Relations: Menzies’ Efforts to Persuade Salazar to Grant Timor Self-Rule, 1961-1964”, *Oriente* [Lisboa], n.º 5 (Abril), pp. 16-24 (versões portuguesa e inglesa).

\_\_\_\_\_ (2001), “A ruptura de 1965 entre Jacarta e Lisboa”, *História* [Lisboa], 3.ª série, ano 23, n.º 33 (Fevereiro), pp. 30-37.

\_\_\_\_\_ (2000), “Portugal, Macau e a China – confluência de interesses”, *História*, ano 22, n.º 21 (Janeiro), pp. 56-67.

Fragoso, José Manuel (1966), *Coordenadas da Política Externa*, Lisboa, Edições Panorama.

França, António d’Oliveira Pinto da (1972), *Anatomia duma Independência e Particularidades duma Vizinhança*, AHDMNE, Lisboa.

Garcia, João Pedro (2003), “O Serviço Internacional da Fundação Calouste Gulbenkian e a reabilitação do património arquitectónico português em países estrangeiros”, *Negócios Estrangeiros* [Lisboa], n.º 6 (Dezembro), pp. 73-77.

Hanna, Willard A. (1966), “Reanimated Relic – Part I: Target Timor”, *American Universities Field Staff (AUFS) Reports: Southeast Asia Series*, vol. 14, n.º 7, pp. 1-22.

Horta, José Ramos (1994), *Timor-Leste: Amanhã em Díli*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Houaiss, Antônio (2003), *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*, tomo III, Lisboa, Círculo de Leitores.

Lijphart, Arend (1966), *The Trauma of Decolonization: The Dutch and West New Guinea*, New Haven, CT, Yale University Press.

Mozingo, David (1976), *Chinese Policy Toward Indonesia, 1949-1967*, Ithaca, Nova Iorque, Cornell University Press.

Nogueira, Franco (1985), *Salazar – O Último Combate, 1964-1970*, vol. 6, Porto, Livraria Civilização Editora.

\_\_\_\_\_ (1987 [1986]), *Um Político Confessa-se: Diário, 1960-1968*, Porto, Livraria Civilização Editora.

Pires, Valente (1994) “Depoimento” in *Os Últimos Governadores do Império*, Paradelas de Abreu, coord., Lisboa, Edições Neptuno, pp. 337-350.

Portugal, Ministério dos Negócios Estrangeiros (1979), *Anuário Diplomático e Consular Português Referido a 31 de Março de 1979*, Lisboa, Tip. Henry Gris.

\_\_\_\_\_, *Anuário Estatístico [Referente a] 1970: Províncias Ultramarinas*, vol. 2, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.

Rüland, Jürgen (2001), “Indonesia” in *Elections in Asia and the Pacific – A Data Handbook: Vol. II – South East Asia, East Asia and the South Pacific*, Dieter Nohlen, Florian Grotz e Christof Hartman, eds., Oxford, Oxford University Press.

Salmore, Barbara G. e Stephen A. Salmore (1978), “Political Regimes and Foreign Policy”, *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Maurice A. East, et al., eds., Londres, Sage Publications, pp. 103-142.

Saltford, John (2003), *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969: The Anatomy of Betrayal*, Londres, RoutledgeCurzon.

Schwarz, Adam (1999), *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*, St. Leonards, NSW, Allen & Unwin.

Shultz, Richard H. e Roy Godson (1986 [1984]), *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*, Nova Iorque, Berkley Books.

Simões, Francisco Maria Rocha (1968?), “Importância militar das províncias do Oriente”, *As Províncias do Oriente: Curso de Extensão Universitária Ano Lectivo de 1966-1967*, 1.º volume, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 345-371.

Sukma, Rizal (1997), “Indonesia's Bebas-Aktif Foreign Policy and the ‘Security Agreement with Australia’”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 51, n.º 2 (Julho), pp. 231-241.

Suryadinata, Leo (1996), *Indonesia's Foreign Policy Under Suharto: Aspiring to International Leadership*, Singapura, Times Academic Press.

Turner, Barry (1998), *The Statesman's Yearbook: The Essential Political and Economic Guide to All the Countries of the World, 1998-1999*, Londres, Macmillan.

Vatikiotis, Michael R.J. (1998 [1993]), *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*, Londres, Routledge.

Way, Wendy, ed., (2000), *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976*, Melbourne, NSW, Austrália, Melbourne University Press.

Weatherbee, Donald E. (1966), "Portuguese Timor: An Indonesian Dilemma", *Asian Survey*, vol. 6, n.º 12 (Dezembro), pp. 683-695.

Weinstein, Franklin B. (1976), *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Suharto*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

## As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo<sup>1</sup>

**Introdução** A ENTRADA NO terceiro milénio continua cheia de incertezas. São evidentes as mudanças profundas da conjuntura internacional. Com a implosão a Leste, o Mundo deixou de ser bipolar, apresentando tendências multipolares diversificadas; a ameaça que estava bem definida desapareceu, dando lugar a riscos e perigos, uns novos, outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados. Nesta ordem de ideias, apercebemo-nos de que desconhecemos quais as variáveis que devem ser controladas para o desenvolvimento e materialização de um quadro institucional que corporize uma “nova ordem”, que já existe<sup>2</sup>.

O Conceito de Segurança também sofreu alterações. Estas resultam essencialmente da turbulência e da instabilidade originadas pela simultaneidade dos movimentos globalizante e individualizante. Hoje, a Segurança vê o seu conceito alargado a domínios como a política, a economia, a diplomacia, os transportes e comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando fazer face a riscos e ameaças, em que a vontade e os interesses particulares dos diferentes actores se manifestam neste ambiente.

A Segurança também modificou o seu valor, passando-se de uma segurança de protecção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum, ou seja, de uma segurança previsível, para uma segurança agora orientada para riscos diversos, mais difusos na forma, origem, espaço e actores, onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos. A Segurança passou assim a ter interesses além dos vitais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados.

---

\* Major do Exército. Professor no Instituto de Estudos Superiores Militares.

<sup>1</sup> Este artigo resulta da adaptação de um trabalho apresentado na disciplina de Estratégia, no âmbito do Curso de Estado-Maior, realizado pelo Instituto de Altos Estudos Militares no ano lectivo 2004/2006. A sua publicação foi possível com a autorização da Direcção do mesmo Instituto.

<sup>2</sup> Para Ferraz Sachetti a Nova Ordem já existe, “estará ainda em construção, mas estamos a vivê-la” (Sachetti, 2004, 59).

Devido ao processo de mundialização, a permeabilidade das fronteiras foi ampliada. O seu conceito hoje é flexível, o que impõe aos Estados Soberanos um novo tipo de entendimento da sua inserção na Comunidade Internacional.

A Defesa tem obrigatoriamente de procurar corresponder a este conceito alargado de Segurança e de flexibilização de fronteiras, através de uma articulação das várias componentes, onde a característica determinante será a inovação, a flexibilidade e a oportunidade de actuação. Hoje, cada vez mais, a Segurança e a Defesa asseguram-se na fronteira dos interesses e em quadros colectivos e cooperativos.

A procura de resposta aos desafios de Segurança, Defesa e Desenvolvimento num mundo interdependente coloca aos Estados uma multiplicidade de desafios. A resposta a esses desafios passa pela conceptualização de uma nova legitimidade para intervenções, impondo forçosamente a definição dos mecanismos nacionais e internacionais com capacidade para garantir a Paz e a Estabilidade Internacional e de permitir aos actores com responsabilidade na sociedade internacional uma orientação da sua acção.

A preocupação com o estabelecimento desses mecanismos reguladores, ou para poder acorrer às situações de instabilidade, por forma a diminuir ou reduzir as suas consequências, conduziu a diversos projectos no domínio da procura da garantia da Segurança e Estabilidade Internacional, competindo às NU (na sequência lógica da Agenda para a Paz) o papel primordial, assim como às organizações regionais (em conformidade com a própria Carta das NU), as quais são referência na área Euro-Atlântica, para além da OTAN e OSCE.

Procurando dar corpo e resposta a estas preocupações, organizámos o nosso estudo em três capítulos, todos eles inter-relacionados. Assim, no primeiro capítulo identificamos as diversas ameaças com que os Estados se deparam e abordamos sinteticamente a evolução do conceito de segurança; no segundo capítulo analisamos as quatro ameaças que consideramos mais significativas, começando pelo terrorismo transnacional, passando pelo problema da proliferação das Armas de Destruição Maciça, depois o crime organizado transnacional, para finalmente abordarmos as agressões ao ecossistema; identificado e analisado o problema, por último apresentamos a nossa proposta de modalidades gerais de acção estratégica.

## 1. A segurança dos Estados e as ameaças transnacionais

### 1.1 A evolução do conceito de segurança

Em termos amplos, podemos considerar a segurança como a busca da libertação relativamente à ameaça<sup>3</sup>, sendo a resultante da interacção entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta (Waever et. al., 1993, 23-24)<sup>4</sup>.

O debate sobre o conceito de segurança não é novo. Este é um conceito que não consegue consenso internacional, sendo definido de diversas formas, de acordo com a escola interpretativa, ou mesmo com a região geográfica ou país. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas<sup>5</sup>.

Dos contributos para a história do conceito importa anotar que o estudo sobre questões de segurança, por tradição, se dedicava mais à dimensão político-militar, estadual e externa, sendo a defesa da soberania do Estado um dos objectivos primordiais da política de segurança (Brandão, 2004, 40). Esta visão foi consolidada pela abordagem realista das Relações Internacionais e pela Guerra Fria. Historicamente, houve a percepção para as dimensões não-estadual e não-militar da segurança. Foi todavia necessário que o desenvolvimento científico e tecnológico criasse as condições materiais da globalização, que se tomasse consciência da gravidade dos problemas globais, que se comprovasse a incapacidade por parte do Estado para fazer face a esses problemas, para que a segurança saísse dessa prisão estadual-militar (Brandão, 2004, 39-40) e se encontrasse uma nova conceptualização.

As propostas são diversas, tendo vindo a afirmar-se uma tendência para o alargamento do conceito e para nele incluir questões tais como a segurança económica, a segurança do ecossistema e outros conceitos alternativos de segurança, que incluam o crime internacional organizado, a propagação transnacional de doenças e os movimentos migratórios internacionais em grande escala, entre outros (Brandão, 2004, 37).

<sup>3</sup> Ameaça pode ser definida como qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria ou pode contrariar a consecução de um objectivo, que por norma é causador de danos morais e/ou materiais (Couto, 1988, 329).

<sup>4</sup> Barry Buzan considera que as ameaças podem ser de cinco tipos: militares, políticas, societais, económicas e ecológicas (Buzan, 1991, 116-142).

<sup>5</sup> A este propósito podemos consultar as obras de BUCHAN, Alaster; MACKINTOSH, John R. (1973) – Security. In *Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopaedia*, ed. C. D. Kerning. Vol. 7. (New York); BUZAN, Barry (1991) – *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. New York. THOMAS, Caroline (1992) – *The Third World Security*. In *International Security in the Modern World*. eds. Roger Carey e Trevor C. Salmon. New York: St. Martin's Press.

Com o fim da Ordem bipolar o conceito de fronteira entrou em revisão, surgiram novos actores na cena internacional, novas ameaças/riscos e perigos de natureza global e transnacional, ficando as velhas concepções de segurança da escola realista desadequadas para fazer face à nova e crescente complexidade das relações internacionais, indicando assim o limite da concepção tradicional de segurança ligada à dimensão militar, sendo necessárias outras dimensões para o conceito. Não envolvendo o uso ou ameaça da força física nas relações entre as diversas unidades políticas, surgiram novas propostas para o conceito, como o da segurança societal (Buzan, 1991)<sup>6</sup>, de segurança humana (PNUD, 1994, 23) e, no plano político, o discurso dos governantes passa a contemplar um conceito alargado de segurança.

A segurança societal está relacionada sobretudo com a salvaguarda da identidade societal, a capacidade de a colectividade manter o seu carácter essencial, os seus modelos tradicionais de linguagem, de cultura, de associação, de costume, de identidade religiosa e nacional, em contexto de mudança e perante ameaças possíveis ou actuais (Waever et al., 1993, 23).

Na década de 90 do século passado a pessoa humana adquire nova importância, passando a ter uma posição central, sendo esta situação evidenciada pela utilização de conceitos como “segurança humana”. Este conceito é proposto em 1994, no relatório do PNUD, e visava a substituição da abordagem tradicional da segurança centrada nos Estados, por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas<sup>7</sup>. Consciente dos limites deste conceito, designadamente dos que decorrem da sua difícil operacionalização, quer como conceito quer como política, Paula Brandão lembra que ele nos recorda que a comunidade política, seja ela o Estado ou outra forma de comunidade política, existe para o homem e que a essência do conceito se situa precisamente no actor (a pessoa humana como objecto da segurança) e não no sector (militar, não-militar) (2004, 51).

O conceito alargado, que na era da informação acolhe um número crescente de aderentes, lida com a transição verificada na ordem internacional, onde, cada vez

---

<sup>6</sup> O conceito de “segurança societal” inicialmente avançado por Barry Buzan é posteriormente desenvolvido por um grupo de investigação do Centre for Peace and Conflict Research, no sentido de diferenciar segurança do Estado (soberania) e segurança da sociedade (identidade).

<sup>7</sup> Esta nova abordagem assenta nos seguintes pressupostos: centralidade da pessoa humana; universalidade, transnacionalidade e diversidade dos riscos; interdependência das componentes da segurança. *Programme des Nations Unies pour le Développement*, 1994, 23.



mais, indivíduos e comunidades enfrentam ameaças sem inimigos (Prins, 1994)<sup>8</sup>, onde o Estado já não pode ser o único responsável pela segurança.

A problemática em torno das questões da segurança alargada, colectiva ou cooperativa é fértil e não existe consenso<sup>9</sup>. A ideia efectiva de se construir um sistema de defesa colectiva parece remontar ao final da I Guerra Mundial. Este conceito de segurança pressupõe num plano teórico a centralização internacional do uso da força numa Autoridade supra-estatal, legitimada para decidir do seu uso excepcional, e a criação de uma força militar a ela adstrita (Saraiva, 2001, 53), estando estas preocupações presentes tanto nas Nações Unidas como na OTAN. Este modelo tem algumas limitações, pois regula um modelo de conflito entre Estados, porém, no presente, a maioria dos conflitos e das ameaças e riscos à segurança internacional são infra-estaduais. Contudo, um modelo de segurança cooperativa não se limita à militarização do conflito, sendo empregues outras agências e organizações que não só as de defesa. Esta evolução não é semântica e também contribui para uma definição de um conceito alargado de segurança.

No ambiente internacional do pós-Guerra Fria, os Estados continuarão a estar na linha da frente para fazer face às ameaças à segurança, mas hoje existem mais oportunidades do que no passado para os Estados partilharem valores e interesses comuns, o que estabelece os fundamentos essenciais para o funcionamento efectivo de um sistema de segurança colectiva (Viana, 2002, 292), ou mesmo cooperativa, que tem de ser credível, coerente, eficiente e, sobretudo, transparente, pois só actuando colectivamente e cooperativamente os Estados serão capazes de superar as suas vulnerabilidades face à diversidade de novas ameaças que se colocam à sua segurança.

Ou procedemos a numerosas mudanças para enfrentar hoje as novas ameaças, ou aquilo que conhecemos como mundo moderno poderá perder o sentido da segurança e viverá em perpétuo medo (Moreira, 2004 a, 32).

---

<sup>8</sup> Gwyn Prins afirma: “grapples with the transition from a world where decisive power was uncontroversially interpreted as military force wielded by states to one where, increasingly, individuals and communities face threats without enemies; where many of these familiar agents, forces and political ideas of the last two centuries cannot safeguard security.”, 1994. *Notes towards the Definition of Global Security*. Global Security Programme. Occasional Paper 6, University of Cambridge, Cambridge.

<sup>9</sup> Barry Buzan entende que o conceito alargado de segurança deve contemplar as mesmas áreas do que as ameaças já definidas por nós na nota n.º 3 deste estudo (Buzan, 1991, 369-374). Em Portugal, destacamos duas obras de referência para um melhor esclarecimento dos conceitos: VIANA, Vítor Rodrigues – *Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos, 2002; e, SARAIVA, Francisca – *Governance um caminho para a segurança cooperativa*. Lisboa: ISCS, 2001.

## 1.2 As ameaças transnacionais

Os assuntos relacionados com a segurança transnacional incluem, como o nome indica, ameaças não-militares que cruzam as fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida.

Tipicamente as ameaças revelam-se nos Estados pela sua própria natureza intrínseca (poluição) ou devido à porosidade das suas fronteiras. As novas ameaças, assim designadas, emergidas do esbatimento bipolar, distinguem-se das tradicionais pela natureza desterritorializada, disseminada e individualizada (Nunes, 2004, 276), pela tendência de não se manifestarem num simples evento ou período de tempo e, por vezes, não têm um ponto focal, onde os políticos e governantes possam concentrar as suas atenções e energias (Smith, 2000, 78). Acresce ainda que muitas das novas ameaças provêm dos novos actores que se manifestam no sistema internacional, e que procuram constantemente iludir ou evadir-se às autoridades formais, impossibilitando quaisquer negociações.

O paradigma das ameaças anteriores enfatizava uma estratégia de dissuasão, assente em forças nucleares e convencionais associadas a um governo, com uma ordem de batalha, linear no desenvolvimento e projecção ao longo do tempo, que eram empregues de acordo com regras de empenhamento estritas e uma doutrina conhecida, ou seja, as regras do jogo e os jogadores conheciam-se perfeitamente. Por outro lado, o paradigma das novas ameaças é genericamente não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos de um dos lados, com um modo de actuação e doutrina assimétrica e imprevisível (Steele, 2002, 5); mas “não foi tanto a tipologia da ameaça que mudou, o que mudou foram os meios e os métodos utilizados” (Viana, 2003, 4) e, nesta ordem de ideias, alterou-se também o conceito de dissuasão, como dissuadir um adversário com uma atitude de “santuarização agressiva”, ou como dissuadir um adversário que não possui base territorial fixa, cuja vontade é destruir e não a partilha do Poder? (Viana, 2003, 4).

Ao contrário das ameaças tradicionais centrada na segurança dos Estados, algumas das ameaças transnacionais são novas e emergem lentamente e as suas causas e efeitos não são facilmente verificáveis (Smith, 2000, 77).

Mas afinal o que entendemos por novas ameaças transnacionais, sabendo que reflectem numerosas alterações políticas, económicas e sociais ocorridas no mundo desde a queda do muro de Berlim?

Neste estudo adoptamos a definição de ameaça transnacional do Congresso norte-americano que a define como:

- “a) qualquer actividade transnacional (incluindo o terrorismo internacional, o tráfico de droga, a proliferação de Armas de Destruição Maciça e os seus vectores de projecção, e o crime organizado) que ameace a segurança nacional (...);
- b) qualquer indivíduo ou grupo que intervenha em actividades referidas no parágrafo anterior” (2001, 1).

Apesar do conceito adoptado facilitar a identificação do que é ou não uma ameaça transnacional, esta não é uma tarefa fácil e surgem inúmeros critérios que tem a ver com a própria identificação de quem faz essa análise. Por exemplo, Paul Smith identifica cinco grandes ameaças à segurança dos Estados: o terrorismo transnacional, o crime transnacional organizado, os fluxos de migração internacional, as doenças e pandemias internacionais e a degradação ambiental e alterações climáticas (2000, 79). Para as Nações Unidas existem seis grandes ameaças com as quais a comunidade internacional deve estar preocupada, agora e nas próximas décadas (Nações Unidas, 2004):

- 1) ameaças económicas e sociais, onde se incluem a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental;
- 2) conflitos entre Estados;
- 3) conflitos internos, incluindo a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em larga escala;
- 4) as armas NBQ;
- 5) o terrorismo;
- 6) o crime organizado transnacional.

A estas, o Congresso norte-americano acrescenta ainda o ataque aos sistemas de informação (2001, 22). Portugal por sua vez especifica no seu CEDN as ameaças que considera relevantes, das quais destacamos:

- 1) o terrorismo nas suas variadas formas;
- 2) o desenvolvimento e proliferação não regulados de armas de destruição maciça bem como dos respectivos meios de lançamento;
- 3) o crime organizado transnacional;
- 4) os atentados ao ecossistema.

O primeiro desafio na análise das novas ameaças prende-se com a determinação de qual delas é a mais crítica para a segurança, pelo que, por uma questão metodológica que nos permita o desenvolvimento de uma análise coerente e circunscrita do presente estudo, adoptaremos para uma análise mais detalhada apenas as ameaças

identificadas no CEDN português. Porém, nesta fase do nosso estudo, não queremos deixar de referir, ainda que de uma forma muito breve, outras ameaças que identificamos como importantes para a segurança dos Estados.

Os movimentos migratórios, apesar de sempre terem existido, assumem hoje, sobretudo em consequência dos fenómenos relacionados com a globalização e a evolução verificada no domínio dos transportes, uma intensidade e uma dimensão à escala planetária. Actualmente o número estimado de populações migrantes ronda os 130 milhões, estimando-se um crescimento entre 3 a 4 milhões por ano (Smith, 2000, 82).

Apesar da evolução das ciências médico-farmacêuticas, as pandemias e doenças infecciosas persistem na era da informação. Só em 1995 aquele tipo de doenças provocou a morte a 52 milhões de pessoas. Em 1997, por exemplo, foram descobertas 60 novas formas de doenças infecciosas, considerando alguns autores que estas doenças serão potencialmente a maior ameaça para a segurança humana na era pós Guerra-Fria (Smith, 2000, 83). Lembramos o problema no sudeste asiático com a pneumonia atípica, ou do vírus ébola proveniente do Congo, ambos capazes de cruzar fronteiras de avião, ou mais expressiva em termos numéricos, a tuberculose, que na China mata cerca de 250 mil pessoas por ano, e no sudeste africano 600 mil, infectando anualmente mais de 1,6 milhões de pessoas (Nações Unidas, 2004, 26).

Contudo, a mais insidiosa será a SIDA (os EUA assim o consideram). De acordo com o relatório das Nações Unidas “*A more secure world: our shared responsibility*”, de Dezembro de 2004, há cerca de 37,8 milhões de pessoas infectadas, morrendo cerca de 2,5 milhões por ano tendo nos últimos 20 anos morrido 20 milhões de pessoas. Estima-se que, em 2005, o número de infectados atinja os 100 milhões de pessoas (Nações Unidas, 2004, 26).

A constatação de uma maior diversidade cultural internacional, o crescendo de desigualdades entre sociedades que podemos considerar ainda “conformistas”, com baixo rendimento *per capita*, altos níveis de desemprego, de analfabetismo e iliteracia, quando perante os contrastes oferecidos (sobretudo via novas tecnologias de informação) por sociedades “não conformistas” que se “indexaram” ao Ocidente (ex-colonizador ou não), conduz a inevitáveis tensões e mesmo a manifestações de agressão e violência entre tradições culturais e religiosas distintas, com grandes repercussões sobre a percepção do Outro, que vem ainda acentuar mais a já de si existente clivagem.

A propósito de Segurança, constitui alto risco, nos países em vias de desenvolvimento associados ao Ocidente, a fissura entre as respectivas elites, por vezes “travestidas” da nossa Cultura mas falhas da “correia de transmissão” de uma autêntica classe média, e a multidão dos deserdados, cada vez mais hostis perante as suas lideranças e a nossa imagem. Imagem que atrai, mas “agride” e desenvolve agressividade, sobretudo nos desempregados ou mal remunerados, nos traumatizados pelo processo da tensão qualitativa, e nos “desintegrados” que flutuam nas periferias urbanas, todos eles atentos, claro está, às miragens das antenas parabólicas. Este é um campo propício a recrutamentos para a violência (Monteiro, 2002, 8).

As novas ameaças transnacionais, especialmente as novas formas de terrorismo, pela sua natureza aleatória e assimétrica (estrutural ou temporária), “pelos elevados níveis de destruição que podem provocar e pelas dificuldades de prevenção, dissuasão e combate que colocam, têm actualmente um carácter diferenciado no plano da segurança” (Viana, 2003, 3), mas, para Adriano Moreira, a mais alarmante das conclusões na actual conjuntura internacional é que a época que se iniciou com o fim da Guerra Fria nada indica que seja menos exigente do que foi aquela no que toca à segurança e à defesa desterritorializada (2004 b, 33).

## 2. As ameaças transnacionais. Uma possível análise

### 2.1 O terrorismo transnacional

Tem sido extremamente difícil encontrar consenso entre estudiosos, analistas políticos e homens de Estado, para uma definição unívoca do conceito de “terrorismo”. Historicamente, o conceito insere-se numa categoria específica do discurso político, cujo significado é a sistemática utilização da violência sobre pessoas e bens, para fins políticos, provocando sentimentos de medo e de insegurança, e um inevitável clima de terror. Donde, a sua própria designação terminológica (Mongiardim, 2004, 417).

Habitualmente e em consonância com as matrizes éticas do Estado tradicional, com a legitimidade do seu aparelho político, administrativo, de segurança e defesa, a definição do conceito tem situado o fenómeno no quadro da marginalidade violenta, de delinquência comum (Mongiardim, 2004, 417). Para Adriano Moreira, o conceito tem sido remetido para aquele plano pela necessidade de se preservar tais matrizes, o que não oculta, porém, as coincidências dos seus objectivos com as finalidades que, tradicionalmente, são atribuídas aos Estados (1995).

Segundo o relatório das NU “A more secure world: our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”, datado de Dezembro de 2004, legalmente e virtualmente, todas as formas de terrorismo são proibidas por uma das 12 convenções internacionais sobre contra-terrorismo, pelo Direito Internacional, pelas convenções de Genebra ou pelo Estatuto de Roma. Há, no entanto, uma diferença abissal entre esta listagem de legislação internacional e uma estrutura normativa obrigatória, de entendimento universal, tendo-se tornado assim um imperativo político encontrar essa definição<sup>10</sup>. As dificuldades a ultrapassar são inúmeras, pois pretende abarcar a violência sobre civis, exercida quer pelo actor Estado, quer por actores não-estaduais, e pretende consagrar o direito de resistência à ocupação estrangeira.

Por certo temos que o terrorismo é uma entidade de estrutura celular, desterritorializada e por vezes acéfala (Bauer e Raufer, 2003, 99), que procura atingir os pontos mais críticos de convergência entre a sociedade e o aparelho do Estado e está mais vocacionado para desgastar o Poder que desafia ou para promover a sua rejeição do que para o derrubar, procurando forçar um comportamento repressivo, logo comprometedor, e demonstrar a constrangedora ineficácia da prevenção (Monteiro, 2002, 3). Para além da espectacularidade dos efeitos das suas

---

<sup>10</sup> Para as Nações Unidas é necessário que: “The search for an agreed definition usually stumbles on two issues. The first is the argument that any definition should include States’ use of armed forces against civilians. We believe that the legal and normative framework against State violations is far stronger than in the case of non-State actors and we do not find this objection to be compelling. The second objection is that peoples under foreign occupation have a right to resistance and a definition of terrorism should not override this right. The right to resistance is contested by some. But it is not the central point: the central point is that there is nothing in the fact of occupation that justifies the targeting and killing of civilians. 161. Neither of these objections is weighty enough to contradict the argument that the strong, clear normative framework of the United Nations surrounding State use of force must be complemented by a normative framework of equal authority surrounding non-State use of force. Attacks that specifically target innocent civilians and non-combatants must be condemned clearly and unequivocally by all. 162. We welcome the recent passage of Security Council resolution 1566 (2004), which includes several measures to strengthen the role of the United Nations in combating terrorism. 163. Nevertheless, we believe there is particular value in achieving a consensus definition within the General Assembly, given its unique legitimacy in normative terms, and that it should rapidly complete negotiations on a comprehensive convention on terrorism. 164. That definition of terrorism should include the following elements: (a) Recognition, in the preamble, that State use of force against civilians is regulated by the Geneva Conventions and other instruments, and, if of sufficient scale, constitutes a war crime by the persons concerned or a crime against humanity; (b) Restatement that acts under the 12 preceding anti-terrorism conventions are terrorism, and a declaration that they are a crime under international law; and restatement that terrorism in time of armed conflict is prohibited by the Geneva Conventions and Protocols; (c) Reference to the definitions contained in the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and Security Council resolution 1566 (2004); (d) Description of terrorism as “any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act”. In, *A more secure world: our shared responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. December 2004, p. 48-49.

actuações (concepção e execução dos actos materiais em si mesmos), procura a ressonância publicitária junto da opinião pública, bem como os efeitos psicológicos causados nos alvos (população ou força).

Assim, há autores como Adriano Moreira (1995) e Regina Mongiardim (2004) que consideram o terrorismo um poder político que desenvolve uma capacidade autónoma de decisão e de intervenção, orientada por uma ideologia ou por uma ética que consideram válida, ajustada e legítima. O fenómeno não possui porém todos os atributos de um Poder na concepção tradicional, sendo considerado errático, pois carece de uma legalidade objectiva, de instituições universalmente reconhecidas, tem uma natureza dispersa, não possui território, nem população nem orçamento – exactamente o “negativo” do Estado que conhecemos.

Este poder errático (Moreira, 1995), que funciona com critérios políticos, nacionais, culturais e religiosos próprios e sempre na clandestinidade, é uma “guerra” informal, psicológica (Addicot, 2000, 105), desencadeada de forma unilateral, sem qualquer aviso e que lança na contenda duas diferentes entidades (móvel e grupal – o terrorismo –, territorial e com população – o Estado), com fins políticos ou político-religiosos, que, em regra e numa primeira instância, recusa a intermediação, a arbitragem e a negociação (Mongiardim, 2004, 412).

O entendimento do fenómeno do terrorismo após o 11 de Setembro foi, nos EUA, sujeito a revisão na sequência do aparecimento de estratégias de desestabilização mais radicais. Embora persistam fenómenos circunscritos ao espaço nacional ou regional, como a ETA, parece poder dizer-se que há um terrorismo que assumiu uma escala global, por vezes com ligações ao crime organizado e com outras organizações de solidariedade transnacional de matriz ideológica, cultural e étnica. O potencial da ameaça também foi acrescido, quer pelo grau de violência, quer pela capacidade organizativa ou mesmo pelas novas estratégias de recrutamento (Romana, 2004, 258). O fenómeno sofreu também uma alteração qualitativa e passámos a falar do ciberterrorismo, do bioterrorismo, do ecoterrorismo, e do terrorismo químico e mesmo nuclear<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Estas possibilidades são exploradas numa infinidade de artigos e livros especializados. Ver, por exemplo, M. Shubik (1997) – *Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death. Comparative Strategy*, Vol.19: 4, p. 399-414, R. K. Betts (1998) – *The New Threat of Mass Destruction. Foreign Affairs*. Vol.77: 1, p. 26-41; W. Laqueur. (1999) – *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press e *Cyber Attacks During the War on Terrorism: A Predictive Analysis*. Hanover: Institute for Security Technology Studies. Darmouth College, September 22, 2001.

No mundo interdependente de hoje, um ataque terrorista em qualquer parte do planeta tem consequências económicas devastadoras e também elas globais. Segundo o Banco Mundial, o bem-estar de milhões de pessoas seria afectado, inclusive no mundo em desenvolvimento. Como exemplo refere-se o caso do ataque às torres gémeas em Nova Iorque que, só por si, teve um efeito de ressonância que provocou um aumento de 10 milhões de pessoas a viverem na pobreza, sendo os custos totais na economia mundial estimados em 80 biliões de dólares (Nações Unidas, 2004, 19).

Podemos considerar que o terrorismo assumiu ao longo dos tempos dois tipos de natureza: uma secular e outra religiosa (Mongiardim, 2004, 418). O secular determina livremente os seus objectivos, meios e fins; o religioso, está apegado a leis que lhe são ditadas por um Ente Superior. De comum têm o recurso à violência e o elemento constante é o martírio dos inocentes (Moreira, 2004 a), diferindo ambos, no entanto, quanto às suas justificações e objectivos. Independentemente desta sua diferente inspiração e natureza, o terrorismo goza sempre de apoio popular e é exercido em função da obtenção de vantagens políticas (Mongiardim, 2004, 418).

Para além da sua natureza intrínseca, o terrorismo pode ser patrocinado por Estados, ou ser autónomo, como é o caso da Al-Qaeda (a base)<sup>12</sup>. Esta é a situação mais perigosa, pois não está directamente ligado a um ou mais Estados, mas configura-se com organizações autonomizadas, dotadas de meios importantes, com elevada autonomia e maleabilidade de actuação, e cuja trajectória político-operacional é, do médio prazo para diante, uma incógnita (Boniface, 2002, 20).

O terrorismo religioso de matriz islâmica que tem como paradigma a Al-Qaeda, segundo Heitor Romana, funciona cada vez mais como uma “comunidade” que gere e utiliza diversos centros de apoio espalhados pelo mundo, apoiando-se os grupos radicais mutuamente, constatando-se ainda a existência de uma rede de solidariedade activa que se estende da Tchechénia ao Sudão, passando pelas Filipinas, pela Somália, pela Malásia e pela Indonésia, e passando igualmente pela Europa, onde possui uma muito elevada interoperacionalidade em domínios como a recolha de fundos, o recrutamento e a aquisição de material não letal (2004, 260).

---

<sup>12</sup> John Andrade, na obra *Ação Directa. Dicionário de Terrorismo e Activismo Político*, apresenta uma tipologia dos terrorismos como: a) Movimento sem verdadeira retaguarda de massa, casos havendo em que os actores/militantes praticamente se representam apenas a si mesmos; b) Movimentos com variável densidade política e sociológica, recebendo eventualmente apoios de Estados; c) Práticas de Estados sobre as próprias populações [o terrorismo de Estado], d) Práticas secretas de Estados no plano internacional, com uso de meios humanos próprios sob cobertura, recurso a grupos terroristas manipulados, ou emprego de “diplomacias coercitivas” tanto sobre outros Estados como sobre pessoas colectivas e individuais (Andrade, 1999).



Na Europa e na América do Norte aquela organização tentacular procura infiltrar-se através da emigração clandestina, para posteriormente estabelecer ligações com diversas organizações nacionalistas islâmicas, com grupos étnicos e entidades multinacionais, de corte radical, levando o seu apelo para a mesma causa comum, causa capaz de transcender as diferenças (políticas, nacionais e religiosas), ao mesmo tempo que mantém a sua capacidade de acesso a consideráveis recursos, sobretudo através do crime organizado e do tráfico de armas (Mongiardim, 2004, 425).

Tendencialmente, nas opiniões públicas perpassa a ideia de que o terrorismo está apenas associado à pobreza, à miséria humana; são as próprias Nações Unidas a reconhecer que existe uma relação muito próxima entre terrorismo e pobreza, sendo as regiões mais pobres do mundo as mais propensas à ocorrência de violência, assim como os países “fracos” são aqueles que apresentam condições mais favoráveis para a eclosão ou para servirem de “berço” ao terrorismo, pois toda a organização terrorista carece de um local onde se possa organizar, dar instrução e recrutar, isto, apesar das capacidades de expansão e projecção que a utilização dos modernos meios de comunicação permitem, pois ultrapassam o espaço definido pelas fronteiras políticas e criam redes de interesses e solidariedades dificilmente controladas. Contudo, nos atentados de 11 de Setembro de 2001, pela análise das biografias dos suicidas, verifica-se que as fileiras do terrorismo são preenchidas por indivíduos de um nível social, económico e educacional relativamente elevado.

As fontes de recrutamento e os motivos para adesão são diversos e estão sobretudo associadas à revolta com situações sociais degradantes, à ausência de instituições democráticas, a factores culturais considerados humilhantes, a injustiça, a desigualdades e a xenofobia. A tudo isto acresce, ainda, o factor demográfico em crescendo exponencial e o factor migratório, com o fluxo orientado predominantemente para os países do mundo ocidental, onde as novas comunidades que se instalam não são integradas nas sociedades locais, potenciando o acréscimo de desencantados e de potenciais filiados e combatentes pela alternativa apresentada pelo terrorismo<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Para Amaro Monteiro, é de esperar que o recrutamento se efectue entre: 1) Personalidades cujo comportamento se enquadre já no âmbito da criminalidade comum; baixa ou elementar escolaridade; origem social ao nível do subproletariado urbano; perfil solitário-sofredor; nula ou muito vaga consciência política; portador/a de traumas infantis e da adolescência propiciadores de uma permanente auto-alegação de “vítima”; vendo na sociedade a mãe-má de um pesadelo a apagar/destruir (pelo menos na recusa da responsabilidade). Propenso a “dedicar-se”, carente de ser “necessário”, este tipo psicológico é,

Heitor Romana considera ainda uma outra forma de recrutamento, o “freelancer”, que assenta em operacionais organizados em células activas ou que podem mesmo estar “adormecidas”, bem como no apoio logístico que essas mesmas células podem proporcionar (2004, 260).

Ao nível organizacional podemos identificar algumas características no terrorismo, como: estrutura-se como uma teia, que parece ter por referência modelos de gestão organizacional; as células de suporte possuem hierarquia própria, funções específicas, autonomia de acção e ligação por módulos; metodologia de acção próprias dos serviços de informações, designadamente a construção de redes de contactos e a selecção de elementos a recrutar (Romana, 2004, 260-261).

Após esta breve análise do fenómeno do terrorismo transnacional, atrevemo-nos a adoptar a definição da OTAN, expressa no MC 472, que nos parece ser um bom instrumento conceptual para o trabalho aqui apresentado. Assim, entendemos por terrorismo “a utilização ilegal da força ou da violência planeada contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objectivos políticos, religiosos ou ideológicos”.

## 2.2. A proliferação de armas de destruição maciça

Desde o esboroar da URSS, emergiram as preocupações com a possibilidade de que partes daquele imenso território pudessem contribuir para a disseminação de Armas de Destruição Maciça (ADM), pois o controlo estratégico rigoroso imposto até então estava esbatido.

---

na organização terrorista, aliciável e utilizável para todo o “trabalho menor”, após uma “consciencialização” que lhe resgate a “menoridade” na medida q.b.; 2) Personalidade cujo comportamento é de aparência normal e está, no plano da criminalidade comum, fora de qualquer suspeita; escolaridade média ou alta, com razoável ou acentuada densidade de leituras; estrato burguês médio ou médio/alto; perfil intrinsecamente solitário/lábil, mas dotado de versatilidade e empatia quando em circunstância de “actor no palco”; frequente portador de complexo edipiano mal resolvido e de traumas juvenis; vítima real ou alegada de preterições políticas ou socioprofissionais; idealismo exaltado e colando-se a mania carismática (“ego” paranóide); perda progressiva do distanciamento crítico entre a ideologia/religião e a realidade, com hipertrofia simultânea do elemento utópico. A partir de determinado ponto, a amoralidade é nele dominante. Sociopata (?). Levado pela acção a não poder acreditar na própria morte, vê em todo o seu exterior uma culpa de sangue que só o sangue pode remir. Este tipo psicológico é, na organização terrorista, de aliciamento normalmente lento, dada a capacidade crítica. Aderindo, destina-se ao planeamento e/ou comando operacional. Dura enquanto for controlável. É óbvio que os perfis descritos, não sendo universais nem rígidos, têm porém valor referencial; indexam-se aos contextos culturais e sociais do país ou área de recrutamento. In (Monteiro, 1999-2000, 12-13).

Para as Nações Unidas, a ameaça colocada pela proliferação de ADM tem duas origens fundamentais. A primeira, prende-se com o não cumprimento por alguns Estados dos Tratados de Não Proliferação de Armas Nucleares, desenvolvendo assim de forma ilegal, programas destas capacidades, adquirindo materiais e formando peritos, com a opção veiculada de abandonarem os Tratados assim que estiverem em condições de criar uma arma; a segunda, está relacionada com a erosão e eventual colapso de todo o quadro normativo dos Tratados (Nações Unidas, 2004, 34).

De facto, o Regime normativo de não proliferação está em perigo devido à falta de cumprimento dos Tratados, pelo seu abandono ou ameaça de abandono, situação que cria uma alteração significativa na segurança internacional. Aproximamo-nos, a passos largos, de uma situação de não retorno, em que o desgaste dos Tratados pode levar a um efeito de bola de neve na proliferação.

A Comunidade Internacional deve estar preocupada com esta situação, pois na realidade há um incremento de países que procuram construir as suas próprias ADM. Estes podem depois constituir-se em fontes de proliferação, ou seja, de venda de material, tecnologia e de peritos, isto quer pela incapacidade de controlo de fronteiras ou mesmo de algumas políticas governamentais, assumindo particular relevo a ameaça que constitui a possibilidade de grupos terroristas terem acesso a ADM, nomeadamente a armas químicas ou biológicas, quer para chantagear, destabilizar ou para efectuar acções de terror.

Actualmente são cerca de 60 os países que desenvolvem capacidades nucleares, e 40 possuem tecnologia industrial e infra-estruturas científicas que lhes permitem, se essa for a opção, a construção de armamento nuclear a breve prazo. Hoje são 8 os Estados conhecidos com arsenais nucleares (Nações Unidas, 2004, 34)<sup>14</sup>.

Um outro perigo equacionado pelas Nações Unidas, que não está apenas relacionado com a possibilidade de mais Estados adquirirem armamento nuclear, mas prende-se com a criação de stocks elevados de material nuclear e radioactivo. Existem actualmente 1300 quilos de urânio enriquecido em reactores de investigação espalhados por 27 países, mas o volume de urânio acumulado é muito superior, estando algumas quantidades armazenadas em condições que oferecem pouca segurança, tendo sido confirmados mais de 200 incidentes envolvendo tráfico ilícito de material nuclear.

---

<sup>14</sup> EUA, Rússia, Grã-Bretanha, França, China, Paquistão, Índia, Israel, ao qual, desde 10 de Fevereiro de 2005, segundo a SIC Notícias, poderemos acrescentar a Coreia do Norte.

É com relativa facilidade que uma organização terrorista pode ter acesso à construção de uma ADM (alguma desta informação está disponível na Internet). Se detonada numa cidade pode causar entre centenas de milhares a um milhão de baixas, sendo o choque económico previsto de cerca de um trilião de dólares (Nações Unidas, 2004, 39). Um ataque desta natureza afectaria a segurança internacional, a estabilidade dos regimes democrático e a liberdade dos cidadãos.

Uma outra ameaça pode surgir também de armas de destruição maciça, mas de carácter radiológico, biológico ou químico. As armas radiológicas podem apenas utilizar material radioactivo, cuja matéria-prima está disponível em milhares de fontes na área industrial ou médica, e permite a construção de uma “dirty bomb”, com capacidades limitadas, mas de grande impacto psicológico junto das populações.

As armas químicas e biológicas também elas são de destruição maciça, com a agravante que os agentes químicos e biológicos estão disponíveis no mercado internacional e nas inúmeras instalações industriais e laboratórios em todo o mundo, e, lembramos, que ataques com agentes químicos (gás sarim) foram perpetrados no metro de Tóquio em 1995 e que em diversas instalações terroristas foi encontrado o tóxico ricin. Este tóxico não tem antídoto e é altamente letal. A utilização deste tóxico pode provocar mais baixas do que uma detonação nuclear, só uma grama pode provocar entre cem mil e um milhão de mortes (Nações Unidas, 2004, 40).

A criminalização da economia e o incremento de políticas extremistas e do terrorismo em alguns países do Cáspio estão também relacionadas com a proliferação de ADM na Ásia Central, isto apesar de os líderes políticos se esforçarem para, em conjunto, combaterem o tráfico de armamento e de drogas, que incrementou com a porosidade das fronteiras; mas a tarefa excede as capacidades daqueles Estados, quer individualmente, quer em conjunto. Naquela instável região não há provas evidentes do transporte de material NBQ ao longo dos principais itinerários dos diversos tráficos, mas a preocupação é crescente, pois a capacidade logística é uma realidade. (Sokolsky e Charlick, 1999, 53.)

Pelo exposto, a proliferação e o acesso indiscriminado constitui-se assim como uma das ameaças (assimétrica) mais dilacerantes para a Comunidade Internacional.

### 2.3 O crime organizado transnacional

O crime organizado de cariz transnacional representa uma ameaça para as sociedades e para os Estados, provocando a erosão do poder dos órgãos de soberania e da segurança.

Desde o ataque do dia 11 de Setembro de 2004 ao *World Trade Center*, o mundo vive obcecado com o terrorismo, com as suas potenciais actividades e com a forma como podem afectar as sociedades ocidentais. Raros são aqueles que ousam olhar noutra direcção e que se apercebem da existência de outras fontes de insegurança, potencialmente tão perigosas ou mais que o próprio terrorismo. O crime organizado transnacional é um dos exemplos de ameaças que têm procurado explorar a concentração de meios estatais na luta antiterrorista para expandir as suas actividades. Embora não se trate de um fenómeno recente, a globalização, juntamente com a evolução política, económica, social e tecnológica na Europa desde o início dos anos 90, trouxeram condições propícias ao desenvolvimento do crime organizado.

A ameaça representada pelo crime organizado está, no entanto, mais relacionada com a evolução da sua natureza do que com a sua dimensão. Devido aos factores acima mencionados, foi adaptando a sua estrutura, a sua forma de operar e as suas actividades, à realidade que o rodeava, estando em mutação permanente e sempre em busca da maximização do lucro. O resultado é sem dúvida preocupante: um maior nível de violência, um maior número de mercados afectados, associações frequentes com grupos armados e objectivos que passam cada vez mais pela destruição das estruturas estatais.

O crime organizado transnacional não é o resultado da simbiose entre o crime organizado clássico e a globalização, não se pode reduzir o fenómeno a uma criminalidade comum cujo factor distintivo é a capacidade de operar além fronteiras. O crime organizado tem hoje uma dimensão transnacional, envolvendo actividades numa escala global, onde a permeabilidade das fronteiras permite a circulação praticamente sem controlo, nomeadamente dos fluxos financeiros.

Como explicar, portanto, o crime organizado? Não é consensual, mas Phil Williams adopta uma resposta interessante, na linha de Clausewitz, ao considerar o Crime Organizado como a continuação do negócio por meios criminosos; possui uma estrutura de base em rede, que aparentemente pode parecer de estrutura caótica mas, na realidade, apresenta-se com uma forma organizacional sofisticada, marcada por três características distintivas: associação com finalidade criminosa, corrupta e violenta (Williams, 2000, 185-186). Esta última característica mostra como aquele tipo de organização desafia o poder de monopólio dos Estados na utilização da violência organizada.

Entre as definições existentes mais importantes encontra-se a das Nações Unidas<sup>15</sup> e a da União Europeia<sup>16</sup>, cujo conteúdo não diverge muito. No que diz respeito a outras definições oficiais, é possível encontrar diferenças notórias entre estas, como o demonstram, por exemplo, as definições apresentadas pelos Estados-Membros da União Europeia. No entanto destaca-se desde já um conjunto de características tradicionais presentes. A primeira é a dedicação a actividades ilegais desenvolvidas no seio de um grupo de pessoas hierarquicamente definidas e cujo objectivo é unicamente o lucro, o que permite uma distinção fulcral entre o crime organizado e outros grupos, tais como os terroristas<sup>17</sup>.

A estrutura do crime organizado é muito desenvolvida, durável e a sua organização pode ser comparável à de uma empresa. A sua grande flexibilidade permite-lhe ainda adaptar-se permanentemente e expandir a sua actividade a novas zonas geográficas e a novos mercados, o que lhe dá igualmente um cariz multifacetado. Os métodos são destinados a destruir os obstáculos à sua actividade e passam habitualmente pelo uso da violência selectiva ou de outros meios de intimidação e pelo exercício de influência na política, nos media, na economia e no meio judicial.

Com as recentes mudanças no sistema internacional, é, no entanto, de esperar que o crime organizado, motivado não só pela procura de maior lucro, mas também pela necessidade de se adaptar às respostas dos países em que opera, se afaste a pouco e pouco destas características mais tradicionais.

O crime organizado não é um fenómeno recente, teve, em geral, origem em pequenos grupos de tipo *gang* ou *clã*, com base étnica, nacional ou até familiar

---

<sup>15</sup> Para as Nações Unidas o crime organizado é constituído por “group activities of 3 or more persons, with hierarchical links or personal relationships, which permit their leaders to earn profits or control territories or markets, internal or foreign, by means of violence, intimidation or corruption, both in furtherance of criminal activity and in order to infiltrate the legitimate economy”. In, United Nations Convention on Transnational Organised Crime (entry into force 29th September 2003).

<sup>16</sup> A definição da União Europeia entende-o como: “A Criminal Organization means a structures association, established over a period of time, of 2 or more persons, acting in a concerted manner with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order (...) whether such offences are an end in themselves or a means of obtaining material benefits and, where appropriate, of improperly influencing the operation of public authorities”. In, Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998 adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia; <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33077.htm>

<sup>17</sup> David Whittaker defende que “the ordinary criminal’s violent act is not designed or intended to have consequences or create psychological repercussions beyond the act itself. Unlike the criminal, the terrorist is not pursuing purely egocentric goals – he is not driven by the wish to line his own pocket or satisfy some personal need or grievance” (Whittaker, 2001, 9).

(Schroeder, 1998, 82). Embora as causas para o desenvolvimento deste fenómeno tenham diferido de Estado para Estado, existem traços comuns que podem ser apontados. É o caso das mudanças políticas, económicas, sociais, jurídicas e tecnológicas que a Europa sofreu nos últimos anos.

No que diz respeito à dimensão política, o factor essencial foi a desagregação da URSS e a consequente degradação das condições de vida nessa região. Face a um quadro político-económico negro, que os governos não conseguiram controlar, o crime organizado viu a oportunidade de aumentar os seus lucros através do fornecimento de serviços que os Estados não podiam providenciar aos seus cidadãos, ou seja, e generalizando para outros Teatros, o crime organizado adquiriu a capacidade de corromper e minar as já por si fracas instituições de diversos Estados, chegando por vezes a assumir as funções do próprio Estado (Sokolsky e Charlick, 1999, 51).

Se juntarmos a este cenário as medidas políticas adoptadas pela União Europeia no sentido de reduzir as barreiras dentro do espaço europeu, compreendemos facilmente a razão do crescimento exponencial do crime organizado nos últimos quinze anos neste espaço geográfico. O recente alargamento da União trouxe igualmente riscos no sentido em que algumas das fronteiras dos novos Membros são mais permeáveis e estão em contacto directo com países de onde determinados grupos de crime organizado são originários.

Outros factores podem ser apontados para explicar o aumento deste fenómeno, como a crise de valores nas democracias europeias, cuja desilusão com a classe política levou a uma sociedade menos reactiva relativamente à corrupção (Politi, 1998, 53); a não coincidência entre o conceito teórico de soberania nacional e o poder real dos Estados-Membros; a transferência de poderes na União Europeia e o reclamar nos Estados por uma soberania nacional. É neste vazio de poder, que se traduz, por exemplo, pela falta de capacidade em gerir fronteiras, que o crime organizado vai florescendo.

A crescente globalização dos mercados induziu estas estruturas para novos métodos mais profissionais, evoluindo para formas mais complexas. O resultado desta mutação traduziu-se numa maior dificuldade na detecção das actividades ilegais e no controlo dos movimentos dos grupos em questão. Mary Kaldor considera ainda que a aceleração da transição dos países em desenvolvimento levou à criação de condições propícias ao aparecimento de instabilidade e criminalidade (1998, 78).

São cinco as áreas privilegiadas de actuação do crime organizado: tráfico de droga, crimes financeiros, tráfico de seres humanos, ajuda à imigração e tráfico diverso.

O tráfico de droga, que tem grandes implicações com a segurança, proporciona lucros estimados pelas Nações Unidas para as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT) de valores entre 300 a 500 biliões de dólares por ano (Nações Unidas, 2004, 49), reciclando cerca de metade na economia mundial (Raufer e Bauer, 2003, 175). Com estas verbas, aquelas organizações adquirem um poder significativo, havendo o risco de num qualquer país poderem influenciar a eleição de um governo, ou, como já acontece na Bolívia e na Colômbia, administrarem partes significativas de um determinado território, colocando desta forma os conceitos tradicionais de soberania e integridade territorial em causa, podendo ainda enfraquecer qualquer Estado através da corrupção dos seus órgãos de soberania e funcionários.

A heroína é o produto mais rentável, segundo Neil Barnett, 80% da heroína destinada à União Europeia é refinada e transportada por grupos de nacionalidade turca, coadjuvados por grupos albaneses, através da zona sul dos Balcãs (2000, 32). O tráfico de cocaína, por outro lado, é assegurado por grupos colombianos que utilizam a Espanha como porta de entrada da União Europeia. O mesmo acontece com uma quantidade de *cannabis* considerável, que é produzida em Marrocos. No que diz respeito a outros tipos de drogas, é de realçar a importância do tráfico de substâncias sintéticas e psicotrópicas, cuja produção é essencialmente realizada dentro da própria União Europeia. Embora haja indícios relativos à deslocalização de laboratórios para fora do espaço comunitário por razões de custos e de segurança, a grande maioria destes produtos continua a ter origem nos Países Baixos, na Bélgica e nos países Bálticos (EU, 2003, 20).

A diversificação de actividades desenvolvidas também tem sido uma realidade que passa não só pela escolha de outras actividades ilegais, mas também pelo desenvolvimento de negócios lícitos com o objectivo de branquear capitais (os sectores da banca, hoteleiro e dos transportes são exemplos disso) (Europol, 2003, 13). Consequentemente, o crime organizado deixou de ser um simples problema da economia de mercado para passar a ser uma ameaça que diz respeito à existência dos próprios países. Ao alcançar um nível de poder que anteriormente era reservado exclusivamente a Estados, este fenómeno adquiriu a capacidade de destabilizar económica, social e ainda politicamente os países onde opera. Esta questão implica, nomeadamente, que a ameaça passa a ser dirigida igualmente à segurança dos próprios cidadãos.



A nível da dimensão social, a questão mais relevante é a da mobilidade acrescida dos cidadãos, que veio também permitir ao crime organizado estabelecer contactos a nível internacional ou gerir com maior facilidade actividades longe do seu país de origem. A existência de comunidades imigrantes da mesma etnia ou nacionalidade de um determinado grupo criminoso pode igualmente influenciar a actuação deste, na medida em que a comunidade pode servir como base de apoio ou até mesmo de recrutamento.

Em termos jurídicos, o crime organizado tira partido das diferenças, ainda acentuadas, entre as legislações nacionais dos países. São muitas vezes as diferenças entre as definições de determinado tipo de crime que permitem entrar mais facilmente em certos mercados do que noutros. A falta de harmonia a nível judicial é também preocupante no sentido em que a cooperação entre as autoridades nacionais não está suficientemente desenvolvida para fazer face, de forma correcta, ao crime organizado.

A dimensão tecnológica contribuiu igualmente de forma decisiva para o aumento da actividade criminosa, pois possibilitou a adopção de novos métodos de actuação mais sofisticados e igualmente mais anónimos. Um maior acesso às comunicações, nomeadamente ao telemóvel e ao e-mail, e aos novos tipos de transporte, foi de grande importância para a expansão dos grupos. Para o crime organizado ligado às falsificações, quer de dinheiro, documentos ou obras de arte, os avanços tecnológicos vieram ainda permitir a produção de resultados mais perfeitos (Europol, 2003, 12).

Em termos de rentabilidade e de dimensão da actividade, o tráfico de seres humanos e o apoio à imigração ilegal serão certamente os sectores mais importantes a seguir ao tráfico de droga, rondando os 8 biliões de dólares ano (Smith, 2000, 82). A causa de ambos os fenómenos é essencialmente o factor de atracção das economias europeias ocidentais, associado ao movimento de repulsa do país de origem, provocado pela instabilidade económica e política. O desespero ou, simplesmente, a esperança de uma “miséria dourada” levou, nos últimos anos, milhões de cidadãos a recorrer a grupos de crime organizado para facilitar a sua entrada nos países Ocidentais. Muitos partem com promessas de bons empregos e vêem-se, passado pouco tempo, confrontados com situações de extorsão ou até mesmo de escravatura. Os fluxos migratórios provêm do Sul ou de países junto à fronteira alargada da União Europeia (Europol, 2004, 2), enquanto que o tráfico de seres humanos tem uma origem mais diversificada, que passa sobretudo pela Europa

de Leste, mas igualmente pela Ásia, por África e pela América Latina. As rotas utilizadas, quer para a ajuda à imigração ilegal, quer para o tráfico de seres humanos, assim como os meios de transporte, são frequentemente coincidentes.

Em relação aos crimes financeiros, será importante sublinhar as actividades ligadas à fraude, à falsificação de moeda e ao branqueamento de dinheiro. Tratam-se de operações de tipo clássico cujas consequências se fazem sentir essencialmente a nível económico através da disrupção de mercados. No entanto, o Relatório de 2003 da Europol sobre crime organizado chama a atenção dos países para a crescente utilização de alta tecnologia no desenrolar das operações criminosas que têm vindo igualmente a conhecer dimensões cada vez maiores.

Dentro do sector do tráfico diverso é possível enquadrar actividades desde o contrabando de álcool e de tabaco até ao tráfico de armas, passando pelo roubo de veículos (Europol, 2003, 22). No que toca ao tráfico de armas tem vindo a assumir contornos preocupantes a probabilidade de tráfico de armas nucleares, biológicas e químicas, a partir da estrutura pouco segura da Rússia. Este tipo específico de tráfico pode vir a permitir a grupos com objectivos de índole terrorista o acesso a armas de destruição maciça.

De momento, o crime organizado é considerado uma questão secundária devido à mediatização do terrorismo, o que lhe tem permitido atrair menos atenção e actuar mais livremente. No entanto, existem cada vez mais indícios de que o crime organizado está associado a diversas formas ao terrorismo, através do financiamento de operações ou do fornecimento de armas. Alguns autores defendem até que se está a proceder, em algumas zonas do mundo, a uma fusão entre grupos terroristas e grupos criminosos, o que cria, na verdade, uma ameaça muito mais perigosa do que as anteriores, pois acumula a capacidade financeira e as motivações políticas.

Os Estados com as suas estruturas de soberania pouco consolidadas facilitam a criação, disseminação e consolidação de coligações e redes de crime que florescem pois têm também associados a si benefícios económicos (noção perturbadora mas realista) como a criação de emprego e o reinvestimento nas economias locais (Williams, 2000, 189).

As OCT aparecem com frequência ligadas às economias de guerra, procurando tirar proveito dos conflitos que proliferam um pouco por toda a parte. Actividades ligadas ao crime financiam, estimulam e por vezes estão na origem de guerras. Até à queda do muro de Berlim, as práticas do financiamento dos conflitos pelos

proventos, por exemplo, da droga<sup>18</sup>, eram monopólio de alguns serviços secretos estatais (Labrousse, 1996); depois, e progressivamente, passou a constituir uma rede de ligações e de conivências envolvidas no financiamento dos conflitos regionais nas zonas cinzentas do planeta.

Para Steven Metz, a combinação entre a guerra e o crime organizado constitui uma guerra de zona cinzenta, que vê hoje a sua importância estratégica acrescida. As guerras de zona cinzenta envolvem um inimigo ou uma rede de inimigos, que possui importância política significativa e uma capacidade de planeamento ao nível estratégico e de condução de conflitos armados, tendo como principal objectivo o lucro (2000, 56-57).

Foram diversas as organizações revolucionárias como o *Mouvement des Forces Democratiques du Casamance* e o *Sendero Luminoso* que se envolveram na comercialização de estupefacientes, criminalizando as suas actividades, pondo assim um pouco à parte a vertente ideológica do conflito e transformando-se em narco-guerrilhas. Mas este envolvimento, que inicialmente seria apenas para o financiamento, pode ser depois o próprio motor da guerra.

A criminalização pode também afectar as Forças Armadas (Paquistão, Peru, Turquia), que ou se deixam corromper entrando numa lógica de enriquecimento pessoal (narco-corrupção), ou então utilizam os fundos para financiar as suas actividades. Esta situação acaba por prolongar os conflitos, pois a eliminação das narco-guerrilhas provocaria também o desaparecimento de uma boa fonte de rendimentos (Labrousse, 1996).

#### 2.4 As agressões ao ecossistema

A degradação do ambiente persiste como uma das maiores ameaças mundiais. As agressões sucessivas a este “património comum da humanidade” que é o ecossistema global, têm reflexos em inúmeros sectores da vida planetária. Estas agressões nem sempre resultam de actividades intencionais, portanto criminosas, mas são o produto da incúria humana.

Apesar dos insistentes alertas internacionais para as questões ambientais, para o problema da camada de Ozono, do conseqüente aquecimento do planeta, e dos inúmeros Tratados e Acordos para diminuírem as emissões de gases para a atmosfera,

---

<sup>18</sup> O tráfico de estupefacientes aparece-nos relacionado com 35 conflitos regionais. As guerrilhas da América Latina, do Afeganistão, Líbano, Curdistão, etc., servem-se dele para financiamento das suas actividades.

o ambiente continua a degradar-se. Mas persistem outros problemas ambientais, como a desertificação e a escassez de água potável. São mais de 900 milhões de pessoas que são afectadas pelo fenómeno da desertificação e cerca de 80 países, representando cerca de 40% da população mundial, sofrem actualmente de falta de água. Enquanto nos EUA cada habitante pode contar com 800 m<sup>3</sup> de água/dia, no Bangladesh só pode contar com 6 m<sup>3</sup>, e 25% da população mundial não tem sequer acesso a água potável (Santos, 2002, 63).

A situação ambiental ao nível estratégico mais problemática é o das alterações climáticas provocado pelo efeito de estufa. Estas têm e vão continuar a provocar um enorme efeito nas sociedades, não pela actuação de pressão directa, mas através da influência exercida sobre a diminuição de alguns recursos vitais (Dixon, 1999, 14). Os instrumentos legislativos criados (Protocolo de Quioto de 1997), para se forçar a diminuição de gases que provocam o fenómeno, correspondem apenas a um esforço de 3% do necessário para anular o processo (Gresh, 2003, 58).

Os problemas ambientais são inerentemente transnacionais, sendo o fenómeno mais evidente a poluição transfronteiriça (Smith, 2000, 89). Em algumas regiões do mundo o problema é tão grave que é gerador de tensões e mesmo violência entre estados vizinhos, como ocorreu entre a Indonésia e a Malásia em 1997.

As guerras pelo acesso aos recursos naturais no pós Guerra-Fria não são eventos isolados, antes pelo contrário, fazem parte de um quadro global, o sistema geopolítico (Klare, 2001, 213). Actualmente estamos perante o emergir de uma nova geografia dos conflitos, onde a competição pelo acesso a recursos vitais se está a transformar no princípio governativo onde a disposição para o emprego da força armada se resguarda (Klare, 2001, 214), pois a desigual distribuição de alguns dos recursos naturais de que a humanidade depende conduz sempre a conflitos violentos (Westing, 1986, 195).

A partilha de recursos hídricos representa uma situação indutora de violência regional. Os 261 rios mais importantes cobrem cerca de 45% da superfície da Terra. Cerca de 145 países têm uma parte do seu território numa bacia hidrográfica e 33 deles têm mais de 95% do seu território no interior dessa bacia. Dos principais 214 rios partilhados: 155 são entre dois países, 36 entre três países e os restantes 23 entre 12 países. Para termos uma ideia mais precisa, o Danúbio corre através de 17 entidades políticas diferentes; o Congo e o Níger são partilhados por 11 países (Santos, 2002, 96-97). Donde rapidamente se conclui quão difícil se torna gerir um recurso por vezes tão disputado.

Estes são apenas alguns exemplos dos problemas levantados à segurança dos Estados pela degradação do ecossistema.

### 3. As ameaças transnacionais. Modalidades de Acção Estratégica

As novas ameaças, de múltiplas naturezas, polimorfos, assimétricas e globais, face à ineficácia do Estado e dos seus tradicionais instrumentos de política externa e de segurança, impulsionaram, como vimos, o desenvolvimento gradual de uma nova concepção de segurança alargada, abrangendo outras dimensões para além da militar. No caso específico de Portugal, as mentalidades vigentes ainda condicionam muito a forma de encarar os assuntos de defesa e segurança; o conceito de Defesa Nacional está muito ligado apenas à actividade militar, mas sabendo que não basta a Defesa para se obter a Segurança, o conceito a adoptar deve assim ser o de Segurança Nacional, resultante de um conjunto de políticas do Estado, devidamente articuladas, na vertente militar, mas também em outras políticas sectoriais como a económica, cultural, educativa, que englobe acções coordenadas de segurança externa e interna, cuja fronteira está actualmente desvanecida (Viana, 2003, 10-18). A adopção de um conceito alargado de segurança vem implicar diversas alterações no emprego das FA, como passaremos a explicar.

As alterações na Ordem Internacional no final do século XX também provocaram consequências diversas no vector militar. Foi um período fértil em gestão de crises e em operações de apoio à paz e humanitárias, tendo com estas situações estabelecido um novo paradigma para o uso da Força Militar, assistindo-se à substituição da estratégia de dissuasão pela estratégia de emprego, ou seja, operacional. Esta evolução forçou o “desenhar” de novas estruturas para a Força militar, assim como novos métodos e processos de actuação (Viana, 2003, 7).

Na sequência do 11 de Setembro de 2001, colocaram-se outros e novos desafios aos aparelhos militares, passando alguns países e Organizações Internacionais a exigir às suas Forças Armadas novas missões, novos requisitos de força, novas capacidades e mesmo novas estruturas de força, de forma a torná-las capazes de fazer face a todo o espectro do conflito<sup>19</sup>. Esta evolução deixou antever o emprego das mesmas Forças em missões de segurança interna.

À medida que se multiplicam as novas ameaças, os líderes mundiais, políticos e militares, começam a encarar esta nova realidade, que nos parece inevitável, de as

---

<sup>19</sup> Este foi o caso concreto da OTAN, que a 21 de Novembro de 2002, na Cimeira de Praga, ratificou o novo conceito militar para a defesa contra o terrorismo, o MC 472, e a nova estrutura de forças foi definida em 01 de Julho do mesmo ano, através o Military Decision 317/1.

Forças Armadas irem, nas próximas décadas, ser empregues na ordem interna. Esta perspectiva não é aceite sem controvérsias apresentadas por muitos líderes militares, como é o caso do Brasil<sup>20</sup>; porém, quer os EUA quer o Reino Unido, adoptaram conceitos como o *Homeland Security*<sup>21</sup>. Mais recentemente, Portugal, no seu CEDN, também espelha esta missão às suas Forças Armadas<sup>22</sup>, especificando as Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) propostas ao MDN, em 2004, o modo de actuação complementar e suplectivo das valências próprias das Forças de Segurança. Falta, no entanto, a legislação própria para, entre outros, definir concretamente o espaço de intervenção, qual a cadeia de comando e os responsáveis.

As novas ameaças, porque globais, exigem respostas igualmente globais, sendo a eficácia da mesma subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitectura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, diferenciadas nos objectivos e capacidades, se complementarão (Viana, 2003, 6).

Assim, a resposta deve ter por base uma estratégia total, directa e indirecta, entrar em linha de conta com as diversas estratégias gerais (política, psicológica, militar e económica), e serem adoptadas medidas de forma a encorajar diversos países a cooperarem na luta contra as novas ameaças à Segurança.

A formulação de modalidades de acção estratégica tem a montante o estudo da situação estratégica, que consiste na análise dos factores de decisão (o objectivo político a alcançar, as características do ambiente operacional, os potenciais estratégicos dos adversários e, o tempo) e, a partir daquela análise, efectuar então a formulação das possíveis modalidades de acção para alcançar o objectivo definido. (Couto, 1988, 328).

---

<sup>20</sup> O General Rui Monarca da Silveira, no seu artigo *Segurança e Defesa – a visão do Exército brasileiro*, mostra a relutância que existe em atribuir missões ao Exército para cumprir missões de segurança interna. Disponível em [www.exercito.gov](http://www.exercito.gov).

<sup>21</sup> Ver a este propósito o relatório da *United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, Homeland Security, June 2004*, e a importante obra Publicada pela *Rand Corporation, Army Forces for Homeland Security*, Santa Mónica, 2004.

<sup>22</sup> Quer a Constituição da República quer a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas limitam o emprego das FA ao plano externo, porém, o Parecer n.º 147/2001 da Procuradoria Geral da República, de 9 de Novembro de 2001, homologado pelo MDN, em 6 de Dezembro de 2001, estabelece que as Forças Armadas podem ser empregues em missões de segurança interna, em caso de agressão ou ameaça externas. Assim, desde que o Poder político defina como sendo externa a origem da ameaça, a actuação das Forças Armadas no âmbito da segurança interna para o combate a novas ameaças tem cobertura legal. Este parecer não é esclarecedor quanto ao campo de actuação das FA.

Nesta fase do nosso estudo, o objectivo político está bem definido (salvaguardar a segurança dos Estados das ameaças transnacionais), a situação internacional foi descrita, conhecemos as ameaças e como elas se manifestam, e o tempo é o presente. Assim, entendemos necessário conceber e propor algumas possíveis medidas a adoptar para lhes fazer face.

### 3.1 Medidas para fazer face ao terrorismo transnacional

A internacionalização do fenómeno terrorista conduziu ao surgimento de um multilateralismo antiterrorista, conjunturalmente agregador de interesses diferenciados. Para ser eficaz, este multilateralismo implica a existência de uma elevada capacidade de resposta, em tempo útil, na detecção e neutralização da ameaça (Romana, 2004, 261). Mas a luta contra o terrorismo vai muito para além do combate e destruição das redes terroristas, requer também uma política “de cooperação multisectorial por parte dos Estados e das principais organizações de segurança e defesa colectiva capaz de combater eficazmente o subdesenvolvimento, a ausência de Estado de Direito e de políticas democráticas” (Viana, 2003, 6). Para as NU, a prevenção massiva de mortes provocadas por actos terroristas requer um profundo empenhamento para estreitar os sistemas de segurança colectiva/cooperativa, reduzir a pobreza, combater o extremismo, impedir epidemias e combater o crime organizado (Nações Unidas, 2004, 45-47).

Neste contexto, a OTAN surge-nos como a entidade política, diplomática e militar com capacidade de tornar conseqüente qualquer operação contra esta ameaça errática, que possui uma maleabilidade orgânica extraordinária. Por outro lado, a OTAN surge como o único instrumento operacional capaz de influenciar outros subsistemas geopolíticos. (Romana, 2004, 262).

Uma versão interessante e pouco usual para enfrentar este fenómeno é a aconselhada pelo Congresso dos EUA, que refere a eventual utilização de instrumentos não legais, como acções cobertas praticadas pelos serviços de *intelligence* (2001, 8), e que por vezes será necessário, apesar de pouco “ortodoxo”, aceitar dialogar com antigos elementos de movimentos terroristas, alguns deles hoje aceites pela Comunidade Internacional, se em causa estiver o interesse nacional.

Mas são diversos os factores condicionadores a equacionar nas modalidades de acção a propor. Regina Mongiardim (2004, 426-427) indica-nos alguns exemplos:

- O emprego de métodos militares convencionais contra um só indivíduo identificado são falíveis, veja-se na Guerra contra os Talibã/Al-Qaeda no Afeganistão;

- A eficácia da restrição das fronteiras perante um inimigo invisível e anónimo também é duvidosa, podendo mesmo dar-se o caso de serem residentes legais ou clandestinos das grandes e modernas metrópoles do mundo ocidental, como aconteceu no 11 de Setembro em Nova Iorque ou no 11 de Março em Madrid;
- Não se pode viver mediante reforçados dispositivos de segurança, que afectam as liberdades fundamentais, situação contrária ao Estado de Direito democrático, ao mesmo tempo que não é verdadeiramente equacionado o problema crucial do Estado de Direito em certas regiões controversas, nomeadamente em África e na Ásia;
- Do mesmo modo, a tentativa de definir uma nova fronteira planetária com referência ao “eixo do mal” prefigura a partição do mundo entre duas civilizações antagónicas que se digladiarão. Semelhante estratégia, para além de abalar a coesão da heterogénea coligação internacional contra o terrorismo, corre o risco de abrir novas linhas de fractura, assim, maior imprevisibilidade e disseminação dos factores de descontentamento, do ódio e da vingança.

No plano concreto da actuação, face à mutabilidade do fenómeno, a modalidade de acção estratégica que vise a sua neutralização tem, quase sempre, um carácter reactivo, como as operações contra as bases e santuários da Al-Qaeda, no pós-11Set01, o vieram demonstrar (Romana, 2004, 262).

São diversas as modalidades de acção estratégica possíveis para fazer face ao terrorismo, cabendo às FA um papel específico, primeiro na prevenção e depois no combate a esta ameaça, integrando a sua actuação, sempre, uma componente cooperativa entre os diversos países e em estreita colaboração com os diversos serviços e forças de segurança nacionais.

Assim, tendo a noção da necessidade de se optimizarem e maximizarem as condições e meios específicos de cada Estado, e tendo por base o MC 472 da OTAN e o relatório das NU de 2004, as acções a desenvolver devem ser concretizadas através de:

- Medidas defensivas, ou antiterroristas, com um carácter dissuasor e preventivo, de forma a reduzir vulnerabilidades, ajudando a reverter as origens e causas do fenómeno, promovendo entre outros, a implementação de sistemas democráticos, a condição de vida e o desenvolvimento humano. Estas medidas devem incluir acções para evitar o colapso das estruturas estatais, efectuar um controlo de materiais perigosos, desenvolver legislação adequada, partilhar informações e criar mecanismos de *early warning*, com carácter defensivo e ofensivo, que possam permitir uma correcta avaliação da situação e uma utilização equilibrada e eficaz dos meios antiterroristas;



- Medidas ofensivas, ou contra terroristas, com acções tácticas de destruição das capacidades terroristas e daqueles que os apoiam, em qualquer localização geográfica;
- Medidas de gestão das consequências, ou controlo de danos, de forma a minimizar os efeitos de uma ameaça concretizada.

Esta forma de actuação prefigura modalidades de acção inseridas na estratégia directa, como a dissuasão e a acção militar de aniquilamento. São possíveis ainda acções de estratégia indirecta, como a pressão indirecta, exercida sobre unidades políticas que apoiam ou fomentam o terrorismo, através de medidas de coacção psicológica, económica e política.

### 3.2 Medidas para fazer face à proliferação de ADM

Para combater e prevenir a proliferação de ADM, e porque esta ameaça se associa muito a terrorismo, consideramos as mesmas modalidades de acção estratégica equacionadas para fazer face àquele outro fenómeno, salvaguardando que, caso se concretize um atentado terrorista com recurso a ADM, a gestão das consequências deve ser estruturada para dimensões superiores.

Para além daquelas modalidades, consideramos que as propostas preconizadas no Conceito Estratégico dos EUA deverão também ser adoptadas:

- Esforço pró-activo contra a proliferação;
- Estabelecimento de esforços da não proliferação para prevenir Estados pária e terroristas, de aquisição de materiais, tecnologias e conhecimentos necessários para as ADM;
- Administração das consequências efectivas para responder aos efeitos do uso de ADM, quer por terroristas quer por estados hostis.

Por outro lado, as Nações Unidas apresentam propostas interessantes, como o desafio da prevenção, que inclui estratégias para (2004, 45-49):

- Redução da procura, através da criação de instrumentos globais, incluindo a redução de armamentos e cumprimento rigoroso dos Tratados;
- Criar instrumentos que limitem a capacidade dos diversos actores adquirirem não só as armas, como os materiais, e a capacidade de produção;
- O Conselho de Segurança deve efectuar esforços para obter credíveis informações e poder partilhá-las, bem como penalizar os não cumpridores dos Tratados;
- Defesa da saúde pública nacional e internacional.

Assim, de acordo com a capacidade dos diferentes Estados estas serão as modalidades de acção a adoptar para fazer face à proliferação de ADM. Estas modalidades de acção devem, como já vimos neste estudo, ser implementadas cooperativamente com outros Estados e Organizações Internacionais.

### 3.3 Medidas para fazer face ao crime organizado transnacional

Para Phil Williams, não é possível fazer frente ao crime organizado apenas com acções policiais ou com a publicação de novas leis. A chave do problema está na sociedade em si, na sua estrutura e, acima de tudo, na formação cívica dos cidadãos. É a este nível que são necessárias verdadeiras intervenções de fundo (2000, 185). Assim, a estratégia tem de ser total, com políticas nacionais e internacionais multisectoriais, de ajuda ao desenvolvimento, de consolidação dos órgãos de soberania e de promoção do ideal democrático.

As modalidades de acção estratégicas para fazer face ao crime organizado transnacional também envolvem a actuação das FA, sendo estas chamadas a desempenhar um papel suplectivo. Mas adoptamos parte do critério anterior, sendo necessário desenvolver (Gomes, 2004, 112):

- Medidas preventivas, de implementação permanente e com a finalidade de dissuadir aquele tipo de actividades, procurando evitar ou, no mínimo, antecipar a sua concretização;
- Medidas de combate, disponibilizando forças e meios para o apoio a Forças e Serviços de Segurança, em operações que visem evitar a concretização ou combater a actividade criminosa em curso.

Assim, podemos considerar modalidades de acção inseridas na estratégia directa, através de acções de combate, destruição de áreas de produção de estupefacientes, e o apoio adicional à polícia de fronteiras (no caso nacional o SEF) para impedir a entrada de imigrantes clandestinos. Como modalidades de acção de estratégia indirecta, uma vez que estas visam atingir os objectivos através de formas de coacção não militares, devem-se promover acções de propaganda, de informação pública, de políticas de combate à corrupção, de partilha de informação, de medidas fiscais e fiscalizadoras rigorosas, procurando dificultar a lavagem de dinheiro; mas, o combate deve ser feito sobretudo através de uma estratégia económica de promoção da condição de vida das populações, da democratização das sociedades e do fortalecimento dos órgãos de soberania.

### 3.4 Medidas para fazer face às agressões ao ecossistema

As agressões ao ecossistema, como vimos, podem provir de actividades criminosas ou de actuações descuidadas do Homem. Assim, pensamos que devem ser desenvolvidas sobretudo medidas preventivas que dissuadam a actividade criminosa, com legislação rigorosa e severamente penalizadora, que as medidas de combate sirvam para impedir uma acção criminosa e se desenvolvam ainda medidas de controlo de gestão das consequências, procurando minimizar os efeitos. As modalidades de acção estratégica a adoptar passam por acções sobretudo indirectas e recorrendo às diversas estratégias gerais. Da estratégia política requer-se legislação apropriada, da psicológica uma vigorosa informação pública e da económica, os apropriados recursos financeiros que possibilitem a implementação das medidas já referidas.

**Conclusão** Com as alterações do Sistema Internacional provocadas pela queda do muro de Berlim, a segurança dos Estados passou a ter um entendimento alargado, já não se confinando apenas à vertente militar, ela é transversal a todos os sectores de actividade, abarcando áreas como a economia, o ambiente e o crime organizado. A partir daquela data simbólica outros conceitos entraram em revisão e revelaram-se novas ameaças e riscos à segurança.

Neste estudo identificámos as principais ameaças com que os Estados soberanos hoje se debatem e analisámos mais detalhadamente aquelas que são equacionadas no CEDN português. Desta análise verificamos que elas são globais e que as respostas preconizadas para lhes fazer face, também elas, têm de ser globais, através de modalidades de acção estratégica directas e indirectas, que entrem em linha de conta com as diversas estratégias gerais, sendo a eficácia das mesmas subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitectura de segurança cooperativa. **NE**

### BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

#### Monografias e publicações periódicas:

ADAMS, James (1993). *The next World War: the Warriors and Weapons of the New Battlefields in Cyberspace*. London: Hutchinson. p. 149-183.

ADDICOTT, Jeffrey (2000) – *Terrorism and Weapons of mass destruction: A Review and a New Paradigm*. In *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies*. Carlisle: Strategic Studies Institute, USAWC. p. 105-136.

- BUCHAN, Alaster; MACKINTOSH, John R. (1973) – Security. In *Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopaedia*, ed. C. D. Kerning. Vol. 7. (New York);
- ANDRADE, John (1999) – *Ação Directa: Dicionário de Terrorismo e Activismo Político*. Lisboa: Hugin Editores.
- BARNETT, N. (2002) – The Criminal threat to Stability in the Balkans. In *Janes's Intelligence Review*, Vol.14, number 4.
- BAUER, Alain; RAUFER, Xavier (2003) – *A Globalização do Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- BETTS, R. K. (1998) – The New Threat of Mass Destruction. *Foreign Affairs*. Vol. 77: 1. p.26-41.
- BONIFACE, Pascal (2003) – *Guerras do Amanhã*. Lisboa: Editorial Inquérito.
- BRANDÃO, Ana (2004) – Segurança: um conceito contestado em debate. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 37-56.
- BUZAN, Barry (1991) – *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. New York.
- BUZAN, Bary, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de (1998) – *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner.
- COUTO, Abel Cabral (1988) – *Elementos de estratégia- Apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Alto Estudos Militares. Vol. I.
- DAVIS, Lynn [et. al.] (2004) – *Army Forces for Homeland Security*. Santa Mónica: Rand Corporation.
- DIXON, Thomas (1999) – *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton: Princeton University Press.
- GOMES, Correia (2004) – O Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Que Novas Missões para as Forças Armadas. Estruturas, Meios e Formas de Actuação para as Cumprir. In *Boletim*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, n.º 60, p. 77-132.
- GRESH, Alain [et. al] (2003) – *Atlas da Globalização*. Paris: Le Monde Diplomatique.
- KALDOR, Mary (2001) – *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press.
- KLARE, Michael (2001) – *Resources Wars. The New Landscape of global conflict*. New York: Metropolitan Books, 2001.

LABROUSSE, Alain (1996) Territoires et Réseaux: L'exemple de la Drogue. In JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.), *Economies des Guerres Civiles*. Paris: Hachette. p. 467-494.

LAQUEUR, W. (1999) – *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2001) – *CYBER Attacks During the War on Terrorism: A Predictive Analysis*. Hanover: Institute for Security Technology Studies. Darmouth College.

METZ, Steven (2000) – *Armed Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare*. Strategic Studies Institute/ US Army War College.

MONGIARDIM, Regina (2004) – Considerações Sobre o Fenómeno do Terrorismo. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 411-428.

MONTEIRO, Amaro (1999-2000) – *Cerca do milénio – A violência global*. Curso de pós-graduação, Universidade Portucalense.

\_\_\_\_\_ (2002) – *Sobre a distinção entre Guerrilha e Terrorismo*, Comunicação apresentada no âmbito do Seminário Terrorismo: o combate nacional e transnacional, realizado no Convento da Arrábida, 4 e 5 de Julho de 2002.

MOREIRA, Adriano (1995) – Poder Funcional – Poder Errático, Separata da Revista *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Out./Dez., n.º 12, s/a.

\_\_\_\_\_ (2004 a) – Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes. In Adriano Moreira (coord.). *Terrorismo*. Coimbra: Almedina. p. 121-146.

\_\_\_\_\_ (2004 b) – Os Efeitos colaterais da terceira vaga. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 31-36.

NUNES, Ferreira (2004) – Segurança internacional os princípios idealistas e a lógica realista. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 271-288.

POLITI, A. (1998) – *Russian Organised and European Security in Illicit Trade and Organised Crime – New threats to economic security?*; European Commission-Directorate-General for External Relations; Office for Official Publications of the European Communities.

PRINS, Gwyn (1994) – *Notes towards the Definition of Global Security*. Global Security Programme. Occasional Paper 6, University of Cambridge, Cambridge.

ROMANA, Heitor (2004) – O Novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas. In *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 257-270.

SACHETTI, António (2004) – A Conjuntura estratégica mundial In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 57-76.

SANTOS, Sérgio (2002) – *A Geopolítica da Água*. Dissertação de Mestrado em Estratégia, Lisboa: ISCSP.

SARAIVA, Francisca (2001) – *Governance um caminho para a segurança cooperativa*. Lisboa: ISCSP.

SCHROEDER, I. (1998) – *Transnational Organised Crime, Illicit Trade and European Security in Illicit Trade and Organised Crime – New threats to economic security?*; European Commission-Directorate-General for External Relations; Office for Official Publications of the European Communities.

SHUBIK, M. (1997) – *Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death*. Comparative Strategy, Vol.19: 4. p.399-414.

SMITH, Paul (2000) – *Transnational Security Threats and State Survival: a Role for the military*. Parameters, Autumn, p. 77-91.

SOKOLSKY, Richard, CHARLICK-PALEY, Tanya (1999) – *NATO and Caspian Security: A Mission Too Far?* Santa Monica: RAND Corporation.

STEELE, Robert (2002) – *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*. Carlisle: U.S. Army War College. p. 5.

THOMAS, Caroline (1992) – *The Third World Security*. In *International Security in the Modern World*. eds. Roger Carey e Trevor C. Salmon. New York: St. Martin's Press.

VIANA, Rodrigues (2003) – *O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. Trabalho Individual de Longa Duração, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

\_\_\_\_\_ (2002) – *Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos.

WAEVER, Ole [et. al.] (1993) – *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers.

WESTING, Artur – *Global Resources and International Conflict. Environmental Factors in Strategic Policy and Action*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

WHITTAKER, D. (editor) (2001) – *The terrorism Reader*. Routledge.

WILLIAMS, Phil – *Combating Transnational Organizes Crime*. In *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies*. Carlisle: Strategic Studies Institute, USAWC, 2000. p. 185-202.

## DOCUMENTOS LEGISLATIVOS E OFICIAIS

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2003).

Conceito Estratégico Militar (2003).

CONCELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *EU Actions against Organised Crime in the Western Balkans*; Ref. 14768/03 CRIMORG 79; 2 de Dezembro de 2003; Bruxelas.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2001) – *Report for Congress – Intelligence and Law Enforcement Countering Transnational Threats to the U.S.*, December.

EUROPOL (2004) – *Trafficking of Human Beings: a Europol Perspective*; January.

Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998, adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia.

Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de Dezembro (Quarta revisão constitucional).

Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas).

Missões específicas das Forças Armadas (MIFA 04) – Proposta.

Military Decision on MC 317/1 – *The Nato Force structure*. 1 July 2002.

Military Decision on MC 472 – *NATO Military concept for defense against Terrorism*. 8 October 2002.

Ministère de la Défense (2004) – *Politique de Défense*, Paris.

Ministry of Defense (2004) – *The Future Stegic Context for Defense*, United Kingdom.

*National Military Strategy of the United States*, 2004.

*National Security Strategy of the United States*, September 2002.

Parecer n.º 147/2001 da Procuradoria Geral da República, de 9 de Novembro de 2001.

UNITED NATIONS (2004) – *A more secure world: our shared responsibility* Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2004) – Report to Congressional Requesters – Homeland Security. June.

### SÍTIOS NA INTERNET

EUROPOL (2003) – EU Organised Crime Report; <http://europa.eu.int>

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33077.htm>.



## Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Código Postal - Localidade \_\_\_\_\_

N.º Telefone \_\_\_\_\_

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 18

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3     Número 4/5     Número 6     Número 7     Número 8  
 Número 9.1 e 9.2 – € 10

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_

**Instituto Diplomático**

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . [idiplomatico@sg.mne.gov.pt](mailto:idiplomatico@sg.mne.gov.pt)

## Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Código Postal - Localidade \_\_\_\_\_

N.º Telefone \_\_\_\_\_

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 18

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3     Número 4/5     Número 6     Número 7     Número 8  
 Número 9.1 e 9.2 – € 10

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_

**Instituto Diplomático**

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . [idiplomatico@sg.mne.gov.pt](mailto:idiplomatico@sg.mne.gov.pt)



# Verde Futuro



**BANCO  
ESPIRITO  
SANTO**

## É esta a nossa cor

O futuro não é monocromático. É cheio de vida, de nuances e diversidade. Por isso, o Verde Futuro não é um verde, são muitos. É a cor do saber, do rigor, da verdade, do valor, da transparência. É esta a cor que nos distingue, e que a partir de agora está mais forte, intensa e viva do que nunca. Em cada balcão BES, em cada ponto do país.

Por detrás das grandes obras,  
estão grandes profissionais.



Edifício São Bartolomeu



Auto-Estrada A 13

**A solidez constrói-se**  
**A competência cultiva-se**  
**A confiança conquista-se**

Na MSF cada obra é o reflexo de mais de 36 anos de experiência. Três décadas e meia de concepção e execução de projectos de engenharia de grande envergadura e complexidade técnica. É essa experiência que nos permite continuar a acreditar nos nossos valores: solidez, competência e confiança e que nos permite intervir em todos os segmentos e especialidades de construção. Na base de todo este percurso está o mais valioso activo desta empresa: os nossos profissionais.

**Sede:** Av. Columbano Bordalo Pinheiro,  
52 1/c - 1070-064 Lisboa  
**Tel** +351 217 213 500  
**Fax** +351 217 263 399  
Alvará de Construção nº 103

[www.msf.pt](http://www.msf.pt)



MONIZ DA MAIA, SERRA & FORTUNATO - EMPREITEIROS, SA.

“Negócios Estrangeiros” é  
publicada com o apoio das seguintes entidades:



<http://www.bes.pt>



<http://www.msf.pt>

