
TESES SOBRE UMA ESTRATÉGIA
DE RELAÇÕES EXTERNAS PARA PORTUGAL
NOS ANOS 80

Armando Antunes de Castro

João Ferreira de Sousa

TESES SOBRE UMA ESTRATÉGIA
DE RELAÇÕES EXTERNAS PARA PORTUGAL
NOS ANOS 80

1 — *DA DESARTICULAÇÃO DO SISTEMA
DE RELAÇÕES EXTERNAS*

As relações externas do Estado português apresentam historicamente uma notável continuidade e coerência, sem paralelo na história moderna dos estados europeus.

Factores de natureza geográfica estão certamente na génese deste facto, marcado na sua origem pela passagem da circulação mediterrânica ao tráfego atlântico e pela expansão geográfica do Ocidente europeu. A circulação atlântica constituirá, como sublinham na actualidade historiadores de nomeada internacional — Braudel, I. Wallerstein —, a condição permissiva da decomposição de formas de produção de fraca produtividade e de limitado âmbito de circulação; e, igualmente, a forma de impedir o estrangulamento do comércio de longa distância resultante do controlo progressivo pelo mundo islâmico de toda a extensão do Mediterrâneo.

A passagem da circulação mediterrânica ao comércio atlântico permite a assunção por Portugal de um papel bem mais amplo do que o que até aí ocupava enquanto ponto de passagem de e para o Mediterrâneo. Na exacta medida em que Portugal é também vector da expansão extra-europeia, o conjunto de relações externas que estabelecerá terá de futuro a ver com a segurança da circulação no Atlântico.

No decorrer do século XVII, o conjunto dessas relações é redefinido com grande clareza em função da emergência da Grã-Bretanha como potência marítima, uma vez afastadas as veleidades da monarquia espanhola à hegemonia mundial, e no quadro da persistente ameaça de absorção da nossa entidade nacional por esta última.

À Grã-Bretanha interessa estabelecer alianças que lhe permitam controlar em condições favoráveis a circulação marítima, evitando que outras potências marítimas do continente europeu possam reforçar o seu potencial graças à aliança com Portugal; Portugal está disposto, na condição de salvar a sua integridade territorial, a proceder à repartição das tarefas

da circulação marítima com a Grã-Bretanha. Em troca da cedência de pontos estratégicos que asseguram à Inglaterra o controlo da circulação Atlântico-Mediterrâneo e Atlântico-Índico (praças no Norte de África e na Índia), Portugal estabelecerá com esta uma aliança dissuasora face à monarquia espanhola e garante para si a segurança do comércio triangular no Atlântico, afastando a ameaça holandesa, graças à cobertura oferecido pela armada britânica.

No decurso do século XIX, dois acontecimentos capitais marcam o desenvolvimento das relações privilegiadas entre Portugal e a Inglaterra: a independência do Brasil e o reconhecimento dos nossos «direitos históricos» em África.

Estes acontecimentos produzem-se nos contextos particulares do início e do fim do século, caracterizáveis respectivamente pela emergência da Inglaterra como grande potência industrial e pelo seu declínio.

A afirmação da Inglaterra como primeira potência industrial determina a redefinição e extensão das suas atribuições: em termos genéricos, a passagem da sua economia-império a economia-mundo.

A independência do Brasil inscreve-se neste quadro, mesmo se não se subordina inteiramente à sua lógica.

Inversamente, no fim do século, a partilha da África inscreve-se no contexto da ascensão das potências continentais que pretendem, pelo controlo de outros espaços de interesse estratégico, disputar à Inglaterra a hegemonia planetária em termos político-militares e económicos.

No princípio do século, a fidelidade portuguesa à Aliança, expressa na recusa de participação no bloqueio continental, conduz às invasões napoleónicas, com ocupação do território português e desorganização do aparelho produtivo nacional.

O enfraquecimento nacional que daqui resultou permitirá à Inglaterra sobrepor-se e substituir-se por inteiro a Portugal na circulação atlântica.

A coroa portuguesa replicará, limitando este processo, ao assumir a emancipação brasileira, a qual, salvaguardando a unidade territorial deste novo país, assegura alguma protecção aos interesses portugueses em solo brasileiro.

O declínio britânico conduz à formação de impérios rivalizando entre si. Progressivamente, desde o fim do século XIX, e com grande intensidade entre as duas guerras, será desmantelado o sistema livre-cambista que a Inglaterra hegemonizara.

O reconhecimento dos «direitos históricos» de Portugal em África no fim do século interessa à Inglaterra na exacta medida em que a presença portuguesa em África garante a não ocupação destes espaços por outras potências europeias. É a melhor forma de assegurar vantagens políticas e económicas face às outras grandes potências rivais.

Não obstante clivagens menores e oscilações duma parte e de outra que periodicamente ocorreram, a Aliança inglesa permitirá a partir de fins do século XIX sustentar o projecto de um império português em África.

A Inglaterra, garantindo a presença de Portugal em África, inviabiliza também as veleidades portuguesas de revisão da sua aliança, impedindo deste modo que as potências continentais cedam ao controlo das rotas atlânticas graças a pontos de apoio no território continental e insular português.

A Portugal a manutenção dum espaço colonial permitir-lhe-á uma maior capacidade de negociação internacional e, a partir do fim dos anos vinte, facilita-lhe a concretização, no quadro das rivalidades imperiais e do proteccionismo, dum modelo de acumulação que se apoia em grande medida no desenvolvimento da complementaridade Portugal-colónias.

A política económica do salazarismo, inspirando-se em larga medida no modelo inglês de «preferência imperial», põe em prática aquele projecto, única via possível de acumulação de base nacional no contexto da crise dos anos 30. O projecto de criar um «espaço português» no quadro mundial informa o ideário nacionalista do regime do qual constitui um dos pilares essenciais.

A convergência de factores internos — o «esgotamento» do modelo de acumulação cuja base se torna demasiado estreita — e internacionais — a emergência dos EUA, primeira potência político-militar na esfera ocidental que implementa políticas de desenvolvimento livre-cambistas, cujo prestígio, mercê dos fracassos das experiências nacionais de entre-as-duas-guerras, é imenso — implicou alterações de vulto na política económica do salazarismo e reajustamentos significativos na sua inserção internacional.

A resposta do Estado português ao livre-câmbio na Europa, concretizado no Tratado de Roma, opera-se ainda no quadro da Aliança inglesa. A adesão à EFTA, se imprime inflexões à política económica externa até então seguida, não deixa de ser a condição *sine qua non* da continuação do projecto do Espaço Português.

Assiste-se então, através do processo desencadeado pela adesão à EFTA, à especialização do aparelho industrial, nomeadamente à especialização nos têxteis para os mercados da EFTA; os territórios africanos tenderão a constituir-se em campo para a deslocalização da indústria portuguesa, apesar deste processo ser travado pela política de integração do espaço português no decurso dos anos 60.

Ao nível da agricultura, limitada à partida no seu desenvolvimento pela complementaridade colonial, o processo de integração conduz a uma especialização limitada a certos produtos horto-industriais e silvícolas. Em meados dos anos 60, a cerealicultura trigueira começa a ser abandonada nas áreas de cultura marginal e, em seguida, através da difusão progressiva do modelo de consumo alimentar e produção pecuária americano, crescem as importações de cereais forrageiros e de sementes oleaginosas. Por seu lado, as culturas tradicionais de exportação são, no quadro da competição de produtos concorrentes a nível internacional, ou abandonadas, ou intensificadas em função de uma política de vantagens comparativas.

Em fins dos anos 60, princípios de 70, o sistema de relações internacionais encontra-se no limiar de um processo de mudança. A política externa dos Estados Unidos parece recuar em termos globais da omnipresença mundial para um papel de maior reserva, virtualizando a assunção pela Europa duma posição mais activa.

Nestas condições, o sucesso da construção europeia surge como um factor decisivo no quadro internacional e intra-europeu, acabando por arrastar a Inglaterra para o seu seio.

As relações externas do Estado português, desprovidas do apoio que o pilar inglês lhe facultava internacionalmente, desequilibradas pela adesão inglesa à CEE, ampliam as tendências centrífugas no interior do seu espaço. O Estado salazarista assistirá à decomposição do seu projecto.

2 — DO PROCESSO DE ADESÃO AS COMUNIDADES EUROPEIAS

A desarticulação do sistema de relações externas do País estará consumada no decorrer do ano de 1975. A «Aliança inglesa» já pertencia ao passado. O Estado Português não é mais do que uma recordação em 1976,

estando pois encerrado um longo ciclo histórico no que respeita às relações externas portuguesas. A reconstrução dum novo sistema de articulações internacionais é pois uma componente indispensável no processo de superação da crise que sacode a economia e a sociedade portuguesas.

Qual a estratégia então delineada visando este objectivo? Esta, asenta numa aposta: a de que os países ocidentais estarão dispostos a ajudar massivamente o processo de reconstrução da economia portuguesa através de um miniplano Marshall, como então se designou. O pedido de adesão à CEE será assim uma das condições necessárias à concretização da ajuda internacional. Isto para além de corresponder à defesa dos interesses comerciais portugueses dado o peso dominante da comunidade dos Nove no nosso comércio externo. A polarização no espaço europeu, fruto dos anos 60/74, reforça-se com a derrocada do comércio de e para África, após a descolonização. Crê-se então possível uma adesão rápida à CEE em condições extremamente vantajosas, graças à consolidação do regime democrático.

A integração na CEE surge como a «prioridade das prioridades», o momento exclusivo de redefinição dum novo sistema de relações externas portuguesas.

Esta perspectiva prosseguida sucessivamente pelos Governos do PS e da AD, vir-se-á contudo a revelar não somente «ingénua» mas também, ao diluir o fenómeno nacional português num internacionalismo sem realidade, geradora do impasse em que o País se encontra no campo das suas relações internacionais.

Para além do mais, este projecto ignorará os parâmetros essenciais da situação internacional após 1974. Os anos de crescimento rápido e contínuo da economia mundial estavam encerrados e em consequência o prosseguimento das políticas de desmantelamento alfandegário e de relocalização industrial teriam de ser confrontadas com novas políticas de defesa do emprego industrial.

O neoproteccionismo na Europa pesará pois no desenrolar das negociações do alargamento e na própria revisão do acordo comercial Portugal-CEE de 1972. Estão em causa em particular as condições de acesso da indústria têxtil portuguesa ao mercado europeu. O neoproteccionismo pesará tanto mais quanto os países da Europa do Sul candidatos à adesão conheceram processos rápidos de crescimento nos anos 60-74, com o desenvolvi-

mento dum a indústria competitiva em numerosos sectores mas também, no caso da Espanha e da Grécia, dum a agricultura concorrencial nos produtos horto-frutícolas. O «pesadelo espanhol» travará quaisquer veleidades de adesão rápida e em boas condições dos novos candidatos. A adesão será pois um projecto sucessivamente adiado.

A ajuda internacional não terá aliás melhor sorte. Após a estabilização da situação política em Portugal, não existe qualquer razão política fundamental que determine uma ajuda maciça e preferencial a Portugal por parte dos países ocidentais. Esta atitude reforça-se ainda pelo pouco peso de que dispõe o Estado português, após a aparente eliminação da presença portuguesa nas ex-colónias a favor da presença sovieta-cubana. Mas também se inscreve na preocupação de evitar um exemplo susceptível de ser generalizado a outros países da periferia sul da Aliança Atlântica, sofrendo igualmente de fortes desequilíbrios externos. É o caso da Turquia, por exemplo, no fim dos anos 70.

A ajuda externa será pois concedida mediante prévio acordo com o FMI e aprovação de um programa de estabilização, dando prioridade ao restabelecimento dos grandes equilíbrios económicos em detrimento dum a política de crescimento acelerado.

Importa no entanto salientar que as condições internacionais nas quais é posto em prática este programa de estabilização são ainda relativamente favoráveis, adiando assim a percepção do impasse no qual o País se estava engajando.

Com efeito, os últimos anos da década de 70, antes do segundo choque petrolífero, são anos em que a economia mundial cresce ainda a taxas modestas mas razoáveis que se reflectem positivamente nas exportações portuguesas. Este fenómeno ainda é ampliado pelas repercussões positivas decorrentes da aplicação do acordo comercial com a CEE. Este permite maior acesso aos mercados europeus por parte da indústria têxtil e de outros sectores, cujas exportações traduzem a maior diversificação provocada no aparelho industrial português, pela protecção interna e externa decorrente da desvalorização do escudo.

Esta conjuntura favorável altera-se a partir do início dos anos 80. Os países ocidentais encontram-se hoje no fundo de uma recessão cujo fim é incerto; no Terceiro Mundo não produtor de petróleo o peso da baixa das cotações das matérias-primas e do serviço da dívida potenciam o desequilíbrio externo, que se exprime na sua capacidade de importação.

Os próprios produtores de petróleo vêem a sua renda substancialmente reduzida como resultante da depressão generalizada que afecta o nível e os preços da sua produção. As condições de crescimento do comércio internacional estão pois profundamente alteradas, sendo acompanhadas por um crescendo das práticas neoproteccionistas. Nos próximos anos, não se poderá pois contar com o crescimento do comércio mundial para assegurar mecanicamente um movimento tendente ao reequilíbrio da balança comercial portuguesa. Pelo contrário, a repartição espacial do aumento das trocas mundiais, nas actuais condições de fraco crescimento, serão objecto de verdadeiras guerras comerciais entre os diversos países. O caso das exportações europeias de aço para os EUA estão aí a ilustrar o fenómeno.

Por outro lado, a economia do crédito internacional, tal como funcionou até 1981, reforçou também a ilusão de que o crescimento económico português pode ser assegurado independentemente de um projecto nacional que propicie o reequilíbrio externo na base negociada dum amplo consenso.

Com efeito, o País partiu para o endividamento externo de um nível extremamente baixo, beneficiando para além do mais da condição favorável decorrente das reservas de ouro. Tendo aceite a necessidade de um programa de estabilização, a partir daí o acesso ao crédito internacional não constituiu problema, pelo facto de a banca internacional, através da qual se processou a reciclagem dos petrodólares, dispor de uma ampla base de liquidez. A banca procurou vender crédito sem grandes exigências quanto à solvabilidade futura dos devedores, e o País pode assim endividar-se na crença que o crédito externo poderia cobrir sempre que necessário o desequilíbrio exterior.

A dívida externa — e o seu serviço — atingiram hoje níveis bastante elevados para o potencial económico português; mas mais preocupante é a mudança da economia de crédito internacional que se está a operar neste momento. Os excedentes financeiros dos países produtores de petróleo, que alimentavam o sistema financeiro internacional, evaporaram-se em grande medida. O nível da dívida externa e a profundidade da crise provocaram na prática a falência de vários países do Leste europeu — Polónia, Roménia — e do Terceiro Mundo — México, Argentina. Outros aproximam-se do ponto de ruptura — RDA, Brasil, Dinamarca, por exemplo. A conjugação destes dois fenómenos está a conduzir a banca internacional a uma actividade muito mais prudente na concessão de crédito e à exigência de maiores

garantias ao fazê-lo; atitude que se reforçará na medida em que os EUA recusem um aumento da capacidade de empréstimo do FMI/Banco Mundial aos países em dificuldade. O endividamento progressivo, se não era já desejável, poderá muito simplesmente não ser possível nas condições internacionais vigentes nos anos 80; ou, então, a sua obtenção exigirá programas de deflação drásticos cujas repercussões nos níveis de vida e de emprego serão catastróficas.

3 — DO NEO-SALAZARISMO

A eficácia dos automatismos económicos durante mais de duas décadas e a promoção de projectos ideológicos internacionalistas, nos quais caberia o nosso futuro colectivo, desmantelaram a percepção dos interesses nacionais ao arredarem a reflexão sobre o nosso sistema de relações externas e suas determinantes.

Pensar e lutar por um novo sistema de relações externas surge hoje como uma necessidade primordial para a preservação da autonomia nacional.

A implosão do espaço português e o ruir de antigas alianças são acontecimentos de um passado que é essencial interpretar mas que não seria possível nem benéfico reconstituir.

Os reveses de sucessivos Governos constitucionais ao procurarem colmatar o desequilíbrio externo e obter a adesão à CEE devem ser em parte atribuídos à inexistência de um projecto coerente de relações externas. Esta ausência assentou na convicção de que as estruturas e mecanismos supranacionais se encarregariam de rearticular um sistema coerente de relações externas, reinserindo-nos no espaço internacional, independentemente de uma vontade nacional nesta esfera.

Os insucessos decorrentes desta maneira de ver encorajam e autorizam no entanto correntes de opinião formal e informalmente organizadas a propor alternativas passadistas.

Uns, partindo da recusa da adesão à CEE, desembocam na defesa do proteccionismo, propondo como alternativa uma política de substituição de importações que não atende minimamente às normas que determinam a formação de preços no mercado mundial.

Outros, que esquecem igualmente a geografia e a história, as complexas e profundas articulações económico-comerciais em que nos inserimos, repre-

sentam-nos como um jovem País de industrialização recente, defendendo a posição segundo a qual Portugal deve seguir uma estratégia de acumulação semelhante à prosseguida por certos países do Terceiro Mundo, na base do autocentramento.

A inspiração fundamental da generalidade dos promotores do primeiro projecto, cuja suprema virtude consiste em, felizmente, nunca ter sido aplicado, provém das «experiências históricas da construção do socialismo».

Representado como gazua que abre as portas do futuro, não se compreende o que pode fundamentar tal proselitismo.

Ninguém desconhece por certo que não é desde ontem que os regimes do Leste europeu se debatem numa profunda crise, económica e de legitimidade, sem vislumbrar a luz à saída da longa noite da acumulação extensiva do capital.

Desde o fim dos anos 60, a crise em que se debatem as economias de Leste — onde a mobilização ideológica já não permite continuar a diferir os consumos e onde o prolongamento da jornada de trabalho já não compensa a fraca produtividade — conduz os responsáveis a encaminharem-se para a integração na divisão internacional do trabalho, mediante o endividamento externo. As especializações possíveis, de fraco dinamismo e de limitada capacidade técnico-produtiva, conduziram logo no início desta década a crescentes desequilíbrios externos, que hoje estão desembocando na pura e simples falência financeira de alguns destes países. A dificuldade primordial com que se debatem decorre hoje da impossibilidade de adequarem o seu sistema político às necessidades que resultam da sua inserção na economia mundial.

Para além disso, aos defensores deste protecționismo «tous azimuts» por certo lhes repugnaria admitir que o salazarismo prosseguiu com algum sucesso, em circunstâncias históricas particulares, uma política económica em muito semelhante ao seu projecto.

Políticas económicas deste tipo afirmaram-se, com efeito, no período entre as duas guerras e, em particular, na segunda metade dos anos 20 e na década de 30, sob variados rótulos ideológicos.

O contexto é essencial para as explicar: pode reter-se o fracasso do sistema de garantias da Paz de Versalhes, as rivalidades internacionais que a partir desta data se desenvolvem, as guerras comerciais, o acesso «manu militari» às fontes de matérias-primas, o «Hawley Smoot Tariff» e as suas consequências no agravamento do protecționismo, a aplicação de políticas

de substituição de importações, e, finalmente, potenciando o conjunto, o «krack» de 29 e a guerra mundial.

As políticas económicas da época são, simultaneamente, factor e condição da situação que se atravessava.

O salazarismo implementou, nestas circunstâncias, uma política económica marcadamente proteccionista, subordinada a um modelo de acumulação de base nacional. A política de substituição de importações prosseguida é a consequência de uma época de profunda instabilidade e a saída a que a história permitia obter relativo sucesso.

As lições a reter desta época e desta política são por um lado os custos humanos que decorrem da sua aplicação e os limites económicos que a breve trecho se opõem ao seu prolongamento.

Hoje, a regressão económica e a perda da democracia seriam o corolário da sua aplicação.

Quanto à análise que advoga a aplicação de uma política de auto-centramento do tipo da de certos países do Terceiro Mundo, aconselhamos a observação dos resultados.

A informação de que se dispõe demonstra, de facto, que países com uma dimensão económica pequena, com um grande grau de abertura ao exterior, fortemente dependentes das importações de energia e matérias-primas e que atingiram um grau de desenvolvimento que pode ser descrito como semi-industrializado, não podem assegurar a continuidade do seu crescimento por estratégias deste tipo, as quais podem desempenhar eficazmente o seu papel em estádios anteriores de desenvolvimento.

Aliás, a generalidade dos países do Terceiro Mundo, o que reivindica hoje nos grandes foruns internacionais é o reforço do livre cambismo por parte dos países industrializados, isto é, a possibilidade de assegurarem o crescimento pelo aumento das suas exportações em troca de bens tecnológicos.

O reforço do protecționismo a nível mundial é assim receado pelo Terceiro Mundo por conduzir à estagnação.

Se só os proponentes do primeiro projecto que referimos admitem que a substituição da CEE pelo Leste como mercado consumidor de uma fracção das nossas exportações poderia viabilizar a sua implementação não deixam de convergir com os segundos a propósito de igual recusa da integração europeia. Ambos convergem também na perspectiva de compensarem a recusa da integração europeia pelo desenvolvimento dos mercados

dos novos países de expressão portuguesa que, para além de absorverem parte das exportações portuguesas, seriam também abastecedores de matérias-primas.

O neo-salazarismo surge em filigrana nesta convergência: o pilar africano viabilizaria o proteccionismo da indústria portuguesa. Um campo de alianças original estaria na génese deste projecto reconduzindo-nos atrás, ao recriar o tipo de complementaridade Portugal/colónias existente anteriormente.

A frota inglesa substituída pela presença militar soviético-cubana no território das ex-colónias conduziria Portugal inexoravelmente à inserção na estratégia global soviética para a África Austral. Os países africanos, inseridos num espaço económico em estagnação, teriam o seu crescimento bloqueado.

4 — DA NECESSIDADE E DAS DIFICULDADES DA ADESÃO À CEE

Se se exclui o regresso ao proteccionismo e à substituição de importações, resta o desenvolvimento de uma estratégia voluntarista de relações externas, suporte do crescimento da economia e da autonomia de decisão do Estado português.

Esta estratégia tem de assentar no «acquis» dos últimos vinte anos, desenvolvendo-o plenamente. Neste sentido, a adesão à CEE permanece integralmente necessária. De facto, neste momento, a adesão permite:

- Contornar em grande medida as pressões proteccionistas que se manifestam na Europa. O estatuto de país membro é incomparavelmente mais favorável do que o de país terceiro, ligado por um acordo comercial ou de associação — vide caso turco;
- Reforçar o papel internacional do Estado português nos planos político e económico. A Europa organizada tem um grande peso comercial e surge politicamente como uma alternativa às superpotências. A dimensão europeia é assim essencial para a implementação de uma estratégia portuguesa em relação ao Terceiro Mundo — vide por exemplo, nesta perspectiva, a importância dos acordos de Lomé. O acesso aos mecanismos de decisão da Comunidade reforçará sem dúvida a acção extra-europeia de Portugal.

A política em relação à Europa não se esgota contudo no processo de negociação com as Comunidades propriamente ditas.

Aliás, que estratégia preside hoje às decisões que têm vindo a ser assumidas pelo negociador português? Na ignorância em que a opinião pública portuguesa se encontra neste domínio, pode recear-se que a opacidade do discurso político atribua à vertente económica, enquanto realidade morfológica e estática, um peso determinante. Melhor seria, neste caso, discutir o «dossier» económico à luz de um projecto de novo relacionamento internacional, fio condutor de uma estratégia industrial e agrícola; e que os contactos internacionais fora da área europeia já se inscrevessem numa perspectiva de interesse mútuo para potenciação do ingresso na CEE.

Nesta perspectiva, o reforço do papel português na Europa passa em primeiro lugar por uma política de alianças com os Estados que integram a CEE. O carácter supranacional desta é muito limitado e os Estados nacionais são determinantes na orientação imprimida à Comunidade.

Esta política de alianças deve ter como objectivo ultrapassar alguns dos inconvenientes que resultam do processo de alargamento, nomeadamente:

- Uma maior abertura do mercado português às importações do TM e nomeadamente às provenientes dos Novos Países Industrializados (NPI);
- Os efeitos em Portugal da adesão da Espanha à CEE;
- A concorrência, no domínio agrícola em particular, proveniente dos países associados no espaço mediterrânico.

A maior abertura às importações do TM, adicionada ao agravamento da concorrência nos mercados europeus, traduz-se na necessidade para Portugal de exportar produtos mais sofisticados. A adesão não pode basear-se na continuação e alargamento da especialização têxtil, cujo peso deverá diminuir. A contenção portuguesa neste domínio, sensível na CEE por razões de emprego, deveria ser compensada por acordos que abrissem a possibilidade de exportação para a Europa de produtos tecnologicamente mais avançados com forte incorporação de produção nacional. Trata-se assim de articular uma estratégia de alianças na Europa, com uma estratégia industrial visando redefinir a posição do País na hierarquia da divisão internacional do trabalho. Na sua ausência, Portugal poderá vir a encontrar-se a médio prazo na posição inconfortável de «país-sandwich».

No que respeita às relações luso-espanholas, o contencioso entre os dois países — pescas, rios, centrais nucleares, OTAN — já é pesado, mas, no domínio comercial, tenderá a agravar-se à medida que as barreiras aduaneiras forem desaparecendo. O acordo da Espanha com a EFTA, antes mesmo da adesão dos países peninsulares ao Mercado Comum, desencadeou esse processo e as primeiras dificuldades estão à vista. A formação de um mercado peninsular, situação historicamente inédita, não pode deixar de ser preocupante tendo em conta a desproporção existente, salvo raras excepções, entre os aparelhos industriais e agrícolas dos dois países.

Para Portugal, a Questão Europeia é em primeiro lugar uma Questão Ibérica, a exigir a definição urgente de uma política espanhola que integre a dimensão plurinacional deste Estado e o seu posicionamento no quadro europeu.

Finalmente, é bom recordar que uma das dimensões do relacionamento externo da CEE é a sua política mediterrânica, traduzida em numerosos acordos de associação com Estados desta área vocacionados para uma especialização na produção de produtos horto-industriais. A assunção para Portugal do «acquis» comunitário nesta esfera limitará as possibilidades de especialização neste tipo de produtos na base da protecção oferecida pela tarifa aduaneira comum. A aceitação por Portugal desta limitação pode no entanto oferecer em contrapartida uma maior abertura desses países aos produtos e tecnologia portugueses.

5 — DAS RELAÇÕES EXTRA-EUROPEIAS

Geograficamente a trajectória planetária portuguesa teve início no Norte de África e no Oriente, prosseguiu no Brasil e terminou em África.

Como certos autores não portugueses recordam, René Pélissier, por exemplo, encontram-se ainda vestígios da língua e cultura portuguesas assimilados e veiculados por numerosas comunidades em muitas partes do Oriente. A presença portuguesa em Macau está longe de ser exemplo único, apesar de ser hoje o mais significativo. Não se deve contudo esquecer, a acreditar em testemunhos actuais, que a presença da cultura portuguesa permanece viva noutras ex-colónias. Nomeadamente em Goa ou, apesar de todas as vicissitudes, em Timor.

Mesmo não aceitando a bondade da tese recente que sustenta a deslocação para a área do Pacífico do centro da economia mundial, é um

facto serem os países ribeirinhos desta zona aqueles que, através da crise, têm mantido níveis de expansão mais acelerados. Em consequência, a conjugação destes dois factos — presença portuguesa e relevo económico da zona do Pacífico — abrem-nos perspectivas cuja exploração está largamente por fazer.

Idêntico vazio caracteriza o nosso relacionamento com o maior país de expressão portuguesa. No Brasil, apesar da matriz civilizacional e cultural ser portuguesa, apesar da comunidade da língua e apesar duma comunidade de largos milhões de indivíduos que possuem a nacionalidade portuguesa ou descendem de portugueses, o nível das relações entre os dois países é pelo menos medíocre, especialmente se o compararmos com os esforços realizados por países europeus ou da América do Norte para aí desenvolverem a sua presença.

Hoje, o conhecimento das realidades respectivas é ténue ou deformado, sendo talvez uma das principais barreiras psicológicas ao aprofundamento das relações: isto leva-nos, aliás, a concluir que não é através da análise fria duma simples estatística do comércio externo que se pode inferir da importância potencial de um determinado espaço para definição duma política externa. Se assim fosse, o Brasil não seria certamente uma prioridade.

Quer no que respeita ao Brasil, quer em relação a outros países de forte presença da cultura portuguesa, o cultural precede e regula as restantes relações, as quais se desenvolvem frequentemente por arrastamento.

A defesa da língua, do património cultural, a investigação histórica e a informação e intercâmbio sobre a cultura contemporânea, constituem aspectos relevantes a integrar numa política de relações externas capaz de favorecer o incremento das relações económicas.

O que atrás se afirma aplica-se aliás, «mutatis mutandis», aos novos países de expressão portuguesa.

Se a alfabetização, factor unificador nacional de primeira grandeza, é um desafio para os novos Estados, a cooperação portuguesa nesta área é igualmente um desafio para o Estado Português.

O recente desenvolvimento das relações com os novos países africanos de expressão portuguesa ao indiciar a superação dos traumas da colonização e da descolonização permite antever um novo e mais profundo relacionamento.

A política de relações externas na África Austral não pode contudo esquecer algumas lições do processo de formação dos espaços que são hoje Angola e Moçambique.

Historicamente, a presença portuguesa em Angola e Moçambique afirma-se face aos interesses da Alemanha, via Namíbia, e da África do Sul no que respeita a Moçambique, apoiando-se para este efeito na Aliança inglesa. Nestas circunstâncias, a Grã-Bretanha será algumas vezes obrigada a moderar as pretensões «afrikaanders» sobre a África portuguesa.

Hoje recai sobre os novos Estados a defesa da integridade das fronteiras herdadas da colonização, opondo-se às pressões internas e externas tendentes à balcanização.

Independentemente da natureza dos regimes políticos, o interesse português coincide com a garantia de unidade e integridade territorial dos novos Estados. A cooperação no domínio estratégico-militar visando tal objectivo é uma dimensão essencial não só do nosso relacionamento com aqueles países, mas também do conjunto da política externa portuguesa.

A projecção extra-europeia do fenómeno nacional português está, contudo, longe de se limitar aos abundantes vestígios culturais do passado e à existência de Estados e de territórios de língua portuguesa.

O fenómeno português é também uma diáspora que ultrapassa em muito aqueles espaços. Existem comunidades portuguesas em todos os continentes, com real expressão nas Américas, na Europa e em África. Este fenómeno é histórica e espacialmente diferenciado.

A emigração mais recente, para a Europa, engrossa o colectivo operário e inscreve-se no movimento de circulação Sul-Norte da força de trabalho no período de crescimento acelerado. Nas velhas nações onde se instalam, o seu estatuto é de minoria nacional, desempenhando funções subalternas; hoje, em tempo de crise, são aí tolerados. O quadro salarial e de consumo em que se inseriram estas comunidades transformaram-nas, vinte anos após o êxodo, em agentes de poupança e de consumo apreciáveis quando confrontadas com a poupança e o consumo nacionais.

A emigração para o Sul, historicamente anterior, apresenta características distintas. O estatuto desses emigrantes é serem desde logo agentes da colonização, ocupando os estratos médio e superior da hierarquia social. Por este facto, essas comunidades portuguesas são constituídas, no essencial, por indivíduos desempenhando funções de pequenos, médios e até grandes comerciantes ou industriais, isto é, detentores de capital.

Na emigração para a América do Norte convergem aspectos comuns aos dois tipos mencionados.

As relações que mantemos com estas comunidades caracterizam-se por um muito fraco dinamismo; centram-se fundamentalmente no único aspecto ao qual se atribui real importância — as remessas dos emigrantes.

A vertente cultural do relacionamento com estas comunidades é limitada, não se integrando numa perspectiva de conjunto. Contudo, parece evidente só ser possível preservar e ampliar os laços existentes por essa via. Como tecer com a diáspora portuguesa uma rede internacional de solidariedade e interesses recíprocos senão através do reforço dos laços de língua e cultura?

Mais do que outros povos, que puderam conservar a sua entidade e aprofundar solidariedades e interesses ao longo de séculos, mesmo não dispondo de um Estado nacional, Portugal pode vir a constituir um centro dinâmico de articulações internacionais, propiciador de uma maior expressão da nossa língua e cultura no espaço mundial e factor dinâmico de convergências económicas diversificadas de interesse decisivo para o nosso futuro colectivo.

6 — *QUE ALIANÇAS?*

O sucesso dum projecto de relações externas depende da coerência do sistema de alianças que o sustenta.

Para a definição dum tal sistema de alianças é necessário considerar à partida os factores geopolíticos e histórico-culturais determinantes.

A configuração geopolítica portuguesa apresenta basicamente, como coordenadas, o posicionamento ibérico e atlântico na periferia norte-africana e a integração na Aliança Atlântica.

Os factores histórico-culturais apresentam três dimensões essenciais: os Estados de língua portuguesa, as comunidades de emigrantes portugueses e a presença cultural enxertada noutros Estados e territórios.

A opção europeia, coerente com a Aliança Atlântica, exige contudo uma leitura e estratégia específicas que não deve ser subsumida à lógica global da Aliança, tendo em vista nomeadamente o desenvolvimento multipolar da realidade mundial.

As alianças europeias e extraeuropeias são para o desenvolvimento da política externa portuguesa complementares e interactivas.

A CEE não constitui uma unidade supranacional, mesmo se convém não esquecer a importância das suas instituições — nomeadamente ao nível dos mecanismos de financiamento; mas a política externa portuguesa no quadro da adesão exige a definição de alianças relativamente aos Estados europeus.

A política europeia deve procurar potenciar as vantagens decorrentes da adesão e minimizar as dificuldades daí resultantes. Os vectores estratégicos da política europeia decorrem por um lado do recentramento europeu dos países ibéricos e, por outro, das necessidades da política extra-europeia. Neste sentido, importa determinar as alianças que na Europa permitirão contrabalançar a formação dum espaço ibérico, reforçando política e economicamente a componente portuguesa neste conjunto.

Analisando a correlação global de forças na Europa e as convergências e divergências interestatais, decorre o nosso interesse num relacionamento privilegiado com a França, não obstante existir pontualmente convergência de interesses em múltiplos domínios com outros Estados europeus.

Em termos estratégicos a convergência de interesses luso-francesa resulta em primeiro lugar de idêntica preocupação no que respeita à adesão espanhola à CEE. Esta preocupação é multifacetada e engloba aspectos económicos e geopolíticos. No domínio económico avultam a concorrência agrícola e a posição espanhola sobre a política agrícola comum; em termos industriais, a Espanha não só é vista como uma plataforma importante da estratégia europeia das empresas norte-americanas, como também é concorrente de vulto nos mercados do Terceiro Mundo, em especial nos países árabes. No domínio geopolítico, a semelhança de posicionamento face ao Mediterrâneo e ao Atlântico não pode deixar de determinar concorrência de funções, acentuadas pelo facto de a França ter assegurado um sistema de defesa inserida no dispositivo atlântico.

A convergência objectiva luso-francesa face à componente espanhola, é ainda ampliada pela posição assumida por Paris de reequilibrar as relações Europa do Norte-Europa do Sul pelo reforço desta última. A posição francesa quanto à adesão de Portugal é a este propósito ilustrativa ao esforçar-se por dissociar o «dossier» português do «dossier» espanhol, que conduziria a mais rápida adesão portuguesa.

Seria assim atingido o objectivo definido correctamente em 1977 pelo Governo português, aquando do pedido de adesão, de nos adiantarmos à Espanha nesse processo.

O futuro relacionamento intra-ibérico seria por este simples facto alterado, na exacta medida do reforço da posição negocial portuguesa daí resultante.

Como é tradicional na política francesa, também a política europeia de Portugal terá de incluir uma política das nacionalidades ibéricas, integrando a tendência que actualmente se manifesta para o reforço das autonomias regionais de base nacional. O relacionamento ibérico transcende assim as relações interestatais para incluir a aproximação cultural e económica das nacionalidades presentes na Península.

As relações privilegiadas luso-francesas não se esgotam nas convergências mencionadas. Do ponto de vista internacional, a estratégia francesa consistindo em pretender ocupar um papel mais activo nos mercados portugueses e, por seu intermédio, na Península Ibérica e em área do Terceiro Mundo, oferece possibilidades de reestruturação ao aparelho industrial português. A cooperação no domínio industrial permitiria diversificar as exportações portuguesas, inscrevendo-se num patamar tecnológico mais elevado na divisão internacional manufactureira do trabalho, ao mesmo tempo que poderiam ser exploradas as complementaridades existentes entre empresas portuguesas e francesas em áreas de cooperação com o Terceiro Mundo.

Não se pode contudo esquecer que o atraso relativo da França no processo de deslocalização industrial cria algumas dificuldades a essa dinâmica.

No entanto, dada a forte presença dos Estados respectivos na esfera industrial, estes obstáculos podem ser superados.

No domínio agrícola, não obstante igual posição quanto à protecção dos produtos mediterrânicos tradicionais, podem manifestar-se divergências no futuro a propósito da concorrência em mercados extra-europeus.

Globalmente, o relacionamento com a França, além de reforçar a nossa posição e interesses na Europa, poderá ter repercussões na dimensão extra-europeia da nossa política externa. Atenda-se nomeadamente à crescente preocupação dos Estados nascidos da descolonização pela sua segurança externa e pela inviolabilidade das fronteiras herdadas. Neste quadro, a cooperação portuguesa com a África não deve excluir nos anos 80 a vertente militar. As relações luso-francesas neste domínio podem servir de factor desbloqueador do desenvolvimento da cooperação.

Em traços gerais, o campo extra-europeu da política externa portuguesa já foi abordado no ponto anterior. À luz daqueles elementos convém ana-

lisar mais detalhadamente os quatro eixos da dinâmica de relacionamento externo: África, Brasil, Extremo-Oriente e diáspora portuguesa.

Na África, do ponto de vista dos interesses portugueses, destacam-se dois espaços distintos: o espaço constituído pelos novos países de expressão portuguesa e o espaço norte-africano que, é bom lembrá-lo, corresponde geograficamente à nossa fronteira Sul — Algarve, Madeira.

Em relação ao Norte de África o retomar de laços culturais e económicos com Marrocos corresponderia, no que se refere ao Algarve, a uma relação histórica que se foi perdendo. Tal reatamento abrir-nos-ia assim um campo de relações alternativas na área de confluência Mediterrâneo-Atlântico.

No que se refere às relações com os novos países de expressão portuguesa, nomeadamente Angola e Moçambique, e para além da já referida contribuição da política externa portuguesa na garantia das fronteiras, Portugal deve ter parte activa na estratégia que visa a ascensão destes estados na hierarquia dos sistemas produtivos, opondo-se aos interesses que pretenderão manter o sistema de complementaridade vigentes no momento em que terminar o processo de reconstrução dessas economias. Neste particular, deve ser assegurada a participação portuguesa nos projectos europeus de cooperação com estes espaços e deve salientar-se a importância da formação de quadros locais. Neste aspecto, o sistema de ensino português pode ter um papel de importância crescente desde que integrado conceptualmente na visão global da política externa.

Em relação ao Brasil, há que distinguir dois eixos de relacionamento. O primeiro, a propósito de África, que continua a ser visto por alguns em termos de oposição aos interesses estratégicos portugueses. No entanto, esta perspectiva esquece que a presença brasileira em África é um facto adquirido e que, nestas condições, interessa definir convergências que potenciem a cooperação dos dois países, contribuindo para a segurança colectiva dos Estados de expressão portuguesa. Um espaço luso-afro-brasileiro, mesmo que informalmente organizado, reforçará a capacidade de negociação externa de cada um dos Estados isoladamente.

A identidade comum de posições em relação à África do Sul é uma garantia suplementar de cooperação futura, inserida esta numa perspectiva estratégica e não entendida como jogada de oportunidade ao serviço de interesses singulares.

O segundo diz respeito à Europa. A adesão de Portugal à CEE e o facto desta já ser o primeiro mercado das exportações brasileiras, abrem perspectivas económicas mutuamente vantajosas. Para assegurar a continuidade do processo de crescimento da economia brasileira, nas condições actuais de endividamento externo, é vital para o Brasil o desenvolvimento rápido das exportações. A procura brasileira de condições favoráveis de acesso à Europa tenderá assim a aproximar economicamente os dois países. O Brasil pode vender de imediato a Portugal uma fracção mais significativa das matérias-primas que importamos do mercado mundial. Do mesmo modo o trânsito das exportações brasileiras para a Europa via Portugal pode fazer-se incorporando trabalho e produtos nacionais.

Esta relação terá tanto mais interesse para os dois países quanto estes cooperem na diversificação das suas exportações, orientando-as para produtos industrialmente mais sofisticados, potenciando sinergias existentes entre empresas industriais de ambos.

Nestas condições, as contrapartidas brasileiras situar-se-iam a dois níveis. Primeiro, maior abertura do mercado brasileiro aos produtos tradicionais portugueses de exportação. Estes, de forte valor acrescentado ou simplesmente bem cotados, e cuja produção foi progressivamente abandonada no quadro da concorrência de produtos substituíveis nos pós-guerra, dispõem na actualidade duma renda de qualidade no mercado mundial, e virtualmente duma renda de monopólio nas comunidades portuguesas.

A retomada desta antiga vocação não é concorrente com a especialização horto-industrial para a Europa e optimizaria a utilização intensiva de parte da superfície agrícola marginal, dinamizando o sector agro-alimentar no seu conjunto.

Em segundo lugar, traduzir-se-ia numa maior participação portuguesa em projectos industriais no Brasil, acompanhada ou não por investimentos de empresas portuguesas neste país, e visando o aprofundamento da especialização intra-sectorial entre ambos. Neste processo de aprofundamento de relações, a participação dos capitais provenientes da comunidade portuguesa poderá ter um papel de relevo.

Quanto ao Extremo-Oriente, a presença portuguesa em Macau favorece a nossa inserção na teia das economias orientais, beneficiando do verdadeiro «boom» que aí ocorre; este relacionamento facilita também a intensificação

de laços económicos com o «hinterland» chinês, o que pressupõe a manutenção de boas relações com a República Popular da China. No plano económico, o relacionamento com o Extremo-Oriente terá tendência a processar-se na base dos investimentos e da presença bancária. Macau tenderá a transformar-se numa plataforma financeira, facilitando a participação da indústria e da tecnologia portuguesas em projectos regionais de desenvolvimento. Em contrapartida, Portugal pode oferecer à China, via Macau, um acesso mais favorável ao mercado europeu. As dificuldades patentes nas negociações CEE-China vêm sublinhar as virtualidades deste enfoque. Ao mesmo tempo, a presença política em Macau reforça a capacidade de negociação do Estado português face à generalidade dos seus parceiros na Europa, cujo interesse pelo Extremo-Oriente é manifesto. Por fim, o quarto eixo das relações externas portuguesas deve integrar políticas visando duas áreas específicas:

- Uma política de interconexão e organização das comunidades portuguesas. No plano económico, trata-se de ultrapassar uma atitude parasitária e sem horizontes limitada à recolha de fundos para cobrir o défice externo. Tal política deve promover a associação do capital português e do capital originário das comunidades, na perspectiva da formação duma rede ampla de empresas operando nos espaços onde aquelas estão presentes e no âmbito duma estratégia modelada por Portugal e negociada com todas as partes interessadas. Esta estratégia, para além de facilitar a presença da indústria e tecnologia portuguesas em projectos locais, seria um modo de recuperar para a produção nacional uma parte do nosso mercado interno potencial. Cumulativamente, favoreceria ainda, graças à criação duma rede de comercialização apropriada, a exportação de produtos portugueses para mercados não tradicionais. Nestas condições, o direito de estabelecimento previsto no Tratado de Roma é uma condição essencial para a concretização desta estratégia na Europa;
- Paralelamente, esta estratégia deve ser complementada por uma política de intercâmbio e defesa do património cultural e da língua, não só reforçando os laços com as nossas comunidades mas também a memória da presença portuguesa.

A circulação de bens culturais precederá em numerosos casos a cooperação noutras áreas, em especial nos espaços onde a presença portuguesa é hoje mais ténue.

Armando Antunes de Castro

Doutorado pela Universidade de Ciências Sociais de Grenoble
Docente do ISE

João Ferreira de Sousa

Doutorado pela Universidade de Ciências Sociais de Grenoble
Docente do ISCTE