



Revista Brasileira de Política Internacional

ISSN: 0034-7329

rbpi@ibri-rbpi.org.br

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Brasil

Fonseca, Carmen Sofia

Intenções versus desempenho: o Brasil na política externa portuguesa (1976-2007)

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53, núm. 2, 2010, pp. 49-69

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35818465003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Intenções versus desempenho: o Brasil na política externa portuguesa (1976-2007)

Motivations versus performance: Brazil in Portuguese foreign policy (1976-2007)

CARMEN SOFIA FONSECA*

Rev. Bras. Polít. Int. 53 (2): 49-69 [2010]

Introdução

Em Portugal, o período imediatamente após ao 25 de Abril de 1974 é caracterizado pelos processos de descolonização e democratização e, posteriormente, pelo empenho no processo de adesão às comunidades europeias. Se o regime autoritário se tinha fechado com a questão colonial por resolver, não é de estranhar que o novo regime se depare, desde logo, com a mesma preocupação, abordando-a, inevitavelmente, de forma diferente. Tal como demonstrado em alguns trabalhos “o fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia que se inicia em 25 de Abril de 1974 vem determinar uma redefinição profunda da política externa portuguesa (...): descolonização, democratização e desenvolvimento.”¹ passam a ser as linhas condutoras do país nos primeiros tempos da democracia. Se este período foi marcado por aquelas determinantes, qual o papel que o Brasil tem ocupado na estratégia de política externa portuguesa desde 1976?

O que pretendemos mostrar com este artigo é que, apesar das alterações exigidas pela democratização e a tônica no processo de integração europeia, a política externa portuguesa não deixou de contemplar outras áreas regionais. O nosso argumento sustenta que, no caso da América Latina, se destaca a relação com o Brasil, embora tenha prevalecido a retórica e o simbolismo sobre as concretizações práticas, devido, essencialmente, à matriz de valores históricos e culturais que proporcionou aquela continuidade.

Partindo dos eixos orientadores da política externa portuguesa no pós 25 de Abril, nomeadamente com a instauração do primeiro Governo Constitucional

* Investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL) e doutoranda na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Portugal (carmen.fonseca@ipri.pt).

¹ Nuno Severiano Teixeira (2004, p. 112) conclui que as mudanças significativas na política externa portuguesa apenas acontecem durante o Estado Novo, antes e depois dele há uma permanência das linhas orientadoras de Portugal no exterior: a aliança inglesa e o projecto colonial em África, e depois a CEE, a NATO e as relações pós coloniais, ou seja, as áreas geopolíticas e geoestratégicas permanecem, embora com contornos diferentes face aos ajustamentos que o sistema internacional exige.

em 1976, o artigo visa analisar o enquadramento do Brasil nas opções da política externa portuguesa. Assim, depois de, resumidamente, traçarmos a evolução das relações luso-brasileiras, iremos confrontar a narrativa e a prática selecionando quatro indicadores:² os programas de cada governo no que toca ao *item* da política externa, as visitas oficiais realizadas ao Brasil pelos Presidentes da República, Primeiros-ministros e Ministros dos Negócios Estrangeiros portugueses, o investimento português no Brasil e imigração brasileira em Portugal. Embora se adopte uma avaliação temática a mesma comporta uma análise temporal que corresponde aos vários Governos Constitucionais em Portugal, como é possível conferir no quadro 1 (apresentado ao final do artigo).

A histórica relação luso-brasileira

Quando em 1974 a democracia se instalou em Portugal, ainda se vivia no Brasil um período ditatorial, contudo, não podemos avaliar esta diferença como um óbice ao relacionamento dos dois países, tal como não fora quando Portugal era uma ditadura e o Brasil uma democracia. Salazar e o Presidente Kubitschek mantiveram sempre boas relações, e o Brasil apresentou-se, na maior parte dos casos, como um defensor das políticas de Salazar (Gonçalves: 2003). Contudo, a revolução portuguesa suscitou algumas desconfianças no Brasil, e entre 1974 e 1976 o relacionamento entre os dois países conheceu um certo abrandamento. Ainda assim, o Governo brasileiro foi o primeiro a reconhecer oficialmente o novo regime português. Nos dois anos imediatamente após a revolução, a principal fonte de inquietação residia nos territórios portugueses na África³, mas em 1976 o desenrolar das relações luso-brasileiras iria começar a fluir, e, em 1978, com as instituições políticas portuguesas a funcionarem dentro da normalidade foi possível conferir também uma certa ordem às relações com o Brasil, assinalada com a visita do Presidente da República, Ramalho Eanes, ao Brasil em maio desse ano.

Ainda assim, quando o processo de democratização aconteceu registaram-se sentimentos diferentes no Brasil, “uma reacção negativa de amplos sectores da emigração portuguesa e uma reacção positiva de muitos sectores da oposição à ditadura” (Telo: 2005, 290). A reacção da comunidade portuguesa no Brasil é importante porque quando se dá a transição democrática em Portugal, o número de emigrantes portugueses no Brasil era significativo, e durante o Estado Novo tinha sido determinante na influência da política bilateral dos dois países.

2 Para o presente artigo foram seleccionados quatro indicadores, embora na versão detalhada deste trabalho tenham sido contemplados outros, tais como as cimeiras luso-brasileiras, a relação UE-Mercosul e a CPLP. A versão completa pode ser consultada em Fonseca, 2008.

3 Para um estudo aprofundado das relações luso-brasileiras entre 1974 e 1976 vide Carvalho (2009). Neste trabalho é possível encontramos, de modo detalhado, a forma como se desenrolaram as relações entre Portugal e o Brasil no momento da democratização portuguesa e perceber a importância da «questão africana» neste relacionamento.

Se, inicialmente, Salazar se mostrou contrário ao fenômeno da emigração, logo percebeu que este poderia ser um importante grupo de pressão a favor da política portuguesa.

Mas foi a questão da descolonização que surtiu maior efeito no desenrolar da relação luso-brasileira, do mesmo modo que para os líderes brasileiros essa questão era mais importante do que a própria revolução. De facto, “a pedra de toque que reconciliaria Portugal com o sistema internacional e que permitiria reequacionar as relações luso-brasileiras era a mesma: a descolonização de África” (Carvalho: 2009). Logo em 1974, a aceitação do Brasil para mediar a independência da Guiné-Bissau não foi bem recebida por Portugal, causando um grande mal-estar diplomático. E se o governo português não estava certo de querer o envolvimento brasileiro na resolução dos processos de independência, também alguns países africanos não se mostraram dispostos a aceitá-lo, embora o pedido de mediação na independência de Angola tenha sido solicitado pela Organização da Unidade Africana (OUA). Por conseguinte, face à indisponibilidade dos Estados Unidos e à reprovação do Brasil (Telo: 1998, 288)⁴, Portugal aceitou num curto espaço de tempo as independências dos territórios africanos, e logo nos primeiros meses da revolução a questão colonial ficou resolvida. A partir daqui a abertura ao mundo e o rumo à Europa foram a pedra angular da política externa portuguesa. Qual passou a ser, então, o lugar ocupado pelo Brasil?

Fraternidade, amizade e cultura: a base da vontade de aproximação ao Brasil

A análise dos programas dos governos permite-nos verificar que a justificação encontrada para a inclusão do Brasil entre as prioridades portuguesas está intimamente relacionada com “laços especiais de fraternidade”, “afinidades históricas e culturais” ou por toda uma “tradição de amizade, colaboração e profundas raízes culturais”. No período entre 1976 e 1985, a política externa portuguesa evoluiu, antes de mais, em direção à Europa. De acordo com as linhas programáticas, nesta fase, a aproximação ao Brasil fez-se acima de tudo, por razões de ordem histórica e de identidade cultural.

O programa do X Governo Constitucional (1985-87), liderado por Cavaco Silva, apontava como prioridades: a integração europeia, a participação na Aliança Atlântica, o reforço do relacionamento com os países africanos de língua oficial portuguesa e o apoio às comunidades portuguesas no mundo. No segundo Governo de Cavaco Silva (1987-91) as prioridades estratégicas de política externa permaneceram, realçando, entre outras, a “reaproximação global de Portugal à América Latina, com especial ênfase na relação privilegiada com o

⁴ O autor refere que os Estados Unidos não se mostraram disponíveis e o Brasil, ainda que disponível, “não era aceite pelos movimentos africanos e não estava próximo do regime português para merecer a sua confiança”.

Brasil.”⁵ Ora, o que podemos constatar é que começou a haver um rol crescente de preocupações que já não se reduziām à afirmação da independência nacional, à transição democrática ou à integração europeia. Passou a existir a necessidade de consolidar a democracia para lá da União Europeia, tentando reforçar-se a posição de Portugal noutras áreas geográficas – como é o caso dos países de língua oficial portuguesa. Daqui resultou o empenho crescente em conjugar os interesses nacionais com os ditames europeus – se por um lado se começou a falar da diplomacia econômica e da necessidade em aproveitar as potencialidades econômicas nas relações políticas bilaterais, por outro lado, começou a criar-se a ideia de que era possível que Portugal funcionasse como a ponte na aproximação do Mercosul e da União Europeia, tendo em conta a relação privilegiada que mantém com o Brasil.

O XIII Governo Constitucional (1995-99), liderado por António Guterres, marcou a alternância entre o PS e o PSD na condução governativa, porém, as linhas gerais da política externa portuguesa não se alteraram substancialmente. Sobre este domínio, o programa apresentado fazia uma caracterização global dos relacionamentos de Portugal, onde englobava as relações bilaterais com Espanha, com o Mediterrâneo e África, bem como com os Estados Unidos. De forma destacada apareciam as relações de Portugal com o Brasil, onde se afirmava o objectivo de “desenvolvê-las em termos práticos e adequados às realidades dos nossos dias”⁶, realçando os projetos de integração regional de cada um dos países e a necessidade da criação de uma Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa. Tal como anteriormente, mais uma vez se destacou a importância da diplomacia econômica, que se deveria jogar no plano comunitário (defendendo os interesses nacionais nas negociações da UE), bilateral (diversificando as relações econômicas e comerciais) e multilateral (por meio da OMC). A estratégia econômica que a política externa portuguesa viria a adotar para com o Brasil tinha na base todo o quadro de valores culturais e históricos que é facilitado pela existência de uma língua comum. Em 1999, no seu segundo mandato, António Guterres enfatizava uma vez mais a diplomacia econômica, e a necessidade de a tornar eficiente.

O Governo de Durão Barroso adotou as mesmas linhas condutoras da política externa: União Europeia, NATO e ONU, espaço lusófono e divulgação da língua portuguesa, comunidades portuguesas e diplomacia econômica. Em relação ao Brasil salientava a necessidade de continuar o relacionamento bilateral, mas não exclusivamente no domínio econômico. No âmbito da diplomacia econômica, previa-se a criação de parcerias com vista a reforçar a cooperação econômica e empresarial com os países de língua oficial portuguesa. A mesma

5 Programa do XI Governo Constitucional, p. 10. [<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC11/Documentos/GC11.pdf>] Acesso em: 15/09/2009

6 Programa do XIII Governo Constitucional. [<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>] Acesso em: 15/09/2009

linha foi seguida pelo Governo de Santana Lopes, acrescentando, relativamente ao espaço lusófono, a necessidade de aproveitar o recém-constituído Fórum Empresarial e de dinamizar a actividade do Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP) no âmbito da CPLP.

No programa do anterior Governo (2005-2009), a política externa portuguesa apresentava os mesmos vetores de orientação, ainda que volte a ser enfatizada a necessidade da internacionalização da economia portuguesa, sem ser, no entanto, feita qualquer referência ao Brasil.

Deste modo, com a análise das linhas programáticas evidencia-se uma vontade transversal aos vários governos em privilegiar as relações com o Brasil. Essa vontade assentou essencialmente numa matriz histórica e cultural, e por isso, na maior parte dos casos não houve empenho suficiente para responder às expectativas que eram criadas – exceptuando os momentos em que os interesses económicos também se fizeram ouvir – tal como é demonstrado pela constante repetição dos objectivos das visitas oficiais realizadas.

Das linhas programáticas às visitas oficiais

Como instrumento de política externa, as visitas oficiais realizadas pelos líderes políticos permitem-nos extrair algumas ilações quanto às prioridades e opções no cenário internacional, destacando-se nalguns casos apenas o seu carácter simbólico. Deste modo, como se desenhou o vaivém de visitas oficiais dos líderes portugueses ao Brasil? Em que situações o seu simbolismo se sobrepôs a reais vontades pragmáticas?

Adotando a divisão cronológica já mencionada, verificamos que no primeiro período apenas se registram duas viagens, mas ambas sinónimas de simbolismo – a primeira viagem oficial ao Brasil, depois do 25 de Abril, foi realizada pelo Primeiro-ministro Mário Soares em Dezembro de 1976, e a primeira visita do Chefe de Estado foi também ao Brasil, tal como apresentado no quadro 2.

No primeiro caso, o objectivo fulcral da visita de Mário Soares foi o de dar uma nova dinâmica às relações políticas entre os dois países, melindradas com os desentendimentos suscitados com o 25 de Abril. Por isso, Mário Soares, antes de partir para o Brasil, afirmou que “existem motivos históricos, culturais e de interesses recíprocos que justificam uma posição especial em relação ao Brasil.”⁷ Quanto às perspectivas da relação económica, o comunicado final emitido após a viagem realçou a coincidência de pontos de vista na possibilidade de expandir as relações económicas e comerciais.⁸ A viagem do Presidente Ramalho Eanes em Maio de 1978, a primeira de um Chefe do Estado após o 25 de Abril, aconteceu com um ambiente político brasileiro que não era de todo favorável: os

7 Mário Soares, citado pelo Diário de Notícias, 15 de Dezembro de 1976, p. 1.

8 Comunicado da visita, citado pelo Diário de Notícias, 18 de Dezembro de 1976, p. 7.

regimes políticos ainda eram diferentes, existiam divergências na política externa e a atividade dos exilados brasileiros em Portugal continuava a gerar alguma desconfiança. Ainda assim, a visita ficou marcada pela renovação da confiança entre a comunidade portuguesa e a confirmação da receptividade brasileira no que toca à questão africana e ao espaço lusófono, tendo sido esta a área mais sensível dadas as diferentes aceções sobre aquela matéria. A visita de Ramalho Eanes representou um ponto alto, exatamente, por se tratar de um Chefe de Estado. Os ‘laços de sangue’ e a ‘língua comum’ traduziram-se assim nas bases dos discursos dos presidentes, durante a visita de Eanes.

É importante também sublinhar que entre os anos de 1979 e 1985 não há registo de qualquer visita dos líderes políticos portugueses ao Brasil, o que não significa que a política externa portuguesa deixasse de estar atenta ao Brasil, contudo o processo de adesão à então Comunidade Europeia exigia maior empenho.⁹

No período seguinte, entre 1986 e 1995, concluído o processo de integração às Comunidades Europeias, registraram-se cinco visitas oficiais ao Brasil, duas efetuadas pelo Presidente da República, duas pelo Primeiro-ministro e outra pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. O Ministro dos Negócios Estrangeiros foi quem primeiro visitou o Brasil, em agosto de 1986. O discurso de Pires de Miranda conferiu importância às perspectivas económicas que a relação luso-brasileira poderia adquirir, salientando, obviamente, a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE).¹⁰ Todavia, apesar do desejo do Ministro, a verdade é que a retórica se sobrepôs à prática ainda durante algum tempo, talvez por se considerar que o impulso deveria ser dado primeiro no âmbito político e só depois, e por arrasto, no económico.

Em abril de 1987, Mário Soares realizou uma nova visita oficial ao Brasil, desta vez como Chefe de Estado. O objetivo principal da viagem foi o de dar a conhecer a nova imagem de Portugal, bem como mudar a ideia que os brasileiros tinham acerca dos portugueses. O Presidente fez-se acompanhar por uma delegação com cerca de 120 pessoas. No discurso perante o Congresso brasileiro, Mário Soares fez uma caracterização do novo Portugal: moderno, democrático, dinâmico e integrado na CEE.¹¹ Durante a visita, o Presidente português¹² sublinhou ainda a necessidade de se implementar uma cooperação económica entre os dois países. Apesar da afetividade e dos laços culturais existentes, ainda não tinha sido possível

9 O *item* referente à Política Externa, no Programa do VIII Governo Constitucional, em 1981, adquire o título de “Integração Europeia” – o que exprime tal empenho. Ainda assim registaram-se visitas dos líderes brasileiros a Portugal: o Presidente João Figueiredo em 1981 e o Presidente Tancredo Neves em 1985.

10 Discurso de Pedro Pires de Miranda, 19 de Agosto de 1986. Biblioteca do MNE.

11 Discurso de Mário Soares no Congresso Nacional brasileiro, 26 de Março de 1987, p. 4. Arquivo Mário Soares.

12 Mário Soares esteve ainda no Brasil em Novembro de 1989, para um encontro convocado pelo Presidente brasileiro José Sarney, e pelo seu Ministro da Cultura, José Aparecido de Oliveira. O encontro contou com a participação dos Chefes de Estado dos países de língua oficial portuguesa e teve como objetivo concretizar a promoção e a defesa da língua portuguesa por meio da criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

consolidar aquele tipo de cooperação, pois, tal como referiu, “não bastam a história e o afeto para alicerçar uma relação econômica sólida.”¹³

Na visita oficial que o Primeiro-ministro Cavaco Silva efetuou em 1987 o objectivo era simples: incentivar os empresários brasileiros a investir em Portugal. A conjuntura interna portuguesa era bastante favorável: Portugal já era membro da CEE e começava a desenvolver um processo de modernização, tinha estabilidade econômica, controle da inflação, e estabilidade política. A segunda visita de Cavaco Silva ao Brasil decorre em 1991, mas com um contexto brasileiro interno diferente. Positivo a nível político, as primeiras eleições diretas já tinham ocorrido; negativo a nível econômico, pois o Brasil atravessava uma dura crise econômica, contrastando com o clima favorável que se vivia em Portugal. Mais uma vez Cavaco Silva apostou na dinamização do vetor econômico. Esta visita ficou marcada pela assinatura do Acordo Geral de Cooperação, bem como de vários documentos que deram uma nova dinâmica ao Tratado de Amizade e Consulta de 1953. Alguns autores consideram aquele Acordo como uma parceria entre os dois países, já que significou “o aproveitamento mútuo das potencialidades de ambos os países e de intensificação das relações bilaterais” (Marchueta: 2003, 93). Desta forma, a visita do Primeiro-ministro português permitiu institucionalizar as Cimeiras luso-brasileiras e assinar o Acordo Ortográfico, realçando, uma vez mais, a importância da língua e da cultura que unem os portugueses e os brasileiros.

Com a entrada em cena de António Guterres, verificou-se verdadeiramente uma passagem das palavras aos atos. Depois da visita inaugural do Chefe de Estado Ramalho Eanes para consolidar as relações luso-brasileiras; da visita de Mário Soares para dar a conhecer o novo Portugal, aberto, democrático, dinâmico; das visitas de Cavaco Silva com empresários e da institucionalização da CPLP (que viria a ocorrer em 1996) parecia que estas iniciativas estavam a impulsionar uma política externa mais coesa e orientada para o Brasil, criando condições e aproveitando as oportunidades para definir o Brasil como uma verdadeira prioridade. Contudo, quando em abril de 1996 António Guterres visitou o Brasil deparou-se com uma tarefa semelhante à dos governos anteriores: conquistar os brasileiros. Parecia não existir uma linha condutora mas uma repetição nas atitudes dos que tinham visitado o Brasil até então, com excepção das visitas de Soares em 1976 e Eanes em 1978 que permitiram abrir caminho e quebrar o gelo que existia, embora no essencial permanecesse a “crónica incapacidade de consubstanciar as iniciativas” (Carvalho: 2009, 170).

O discurso de António Guterres valorizou Portugal, o Brasil e os espaços regionais em que cada país estava integrado, “por vezes com a mania das grandezas próprias de pequenos países, Portugal dizia que era a chave para a entrada do Brasil na Europa. Nem o Brasil precisa de Portugal para entrar na Europa nem nós precisamos do Brasil para entrar no Mercosul.”¹⁴ A viagem de Guterres, com

13 Discurso de Mário Soares na FIESP, 1 de Abril de 1987, pp. 2. Arquivo Mário Soares.

14 Diário de Notícias, 19 de Abril de 1996, p. 13.

uma comitiva de cerca de 250 pessoas, teve três objectivos fulcrais.¹⁵ Primeiro, dar a conhecer os laços de amizade entre os dois governantes como forma de garantir as boas relações entre Portugal e Brasil. Depois, avançar com a ideia de uma parceria ou sociedade a nível empresarial e económico, indispensável para ambos os países. E, por fim, deixar uma imagem de modernidade por meio das várias iniciativas culturais que decorreram.¹⁶ Os objetivos foram conseguidos, a imagem de marca de Portugal foi passada e a imprensa brasileira chegou a precaver Fernando Henrique Cardoso: “O Guterres ainda ganha a eleição presidencial no Brasil”¹⁷, o que traduz o indubitável balanço positivo da viagem.

Em 1997, a visita que o Presidente Jorge Sampaio realizou, ocorreu com uma nova posição do Brasil na política externa portuguesa (porque reflete também uma estratégia económica), assumindo-se Portugal como o sexto investidor estrangeiro no Brasil. Ainda assim, a viagem ficou marcada pela polémica em torno do alargamento da reciprocidade de direitos aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal, embora Fernando Henrique Cardoso tenha enfatizado que a relação política luso-brasileira estava bastante sólida. A visita do Presidente Jorge Sampaio demonstrou que o Brasil tinha passado a desempenhar um papel muito mais relevante na política externa portuguesa, em especial devido ao exercício de uma diplomacia económica, levada a cabo eficazmente pelo governo de António Guterres.

Portugal e o Brasil organizaram em conjunto as comemorações dos 500 anos da chegada ao Brasil. Em março de 2000, Fernando Henrique Cardoso visitou Portugal, em data coincidente com a partida da armada de Pedro Álvares Cabral, e em Setembro esteve Jorge Sampaio no Brasil. Dos discursos proferidos por Sampaio ressalta a ideia de confiança – confiança nos empresários e confiança no Brasil. Referindo-se à aposta portuguesa feita no Brasil, Jorge Sampaio realçou que “nós acreditamos no Brasil: não é já a costumada retórica dos afectos que o diz, mas a fria expressão numérica das realidades económicas. Nós acreditamos no Brasil porque estamos a aprender a conhecê-lo melhor.”¹⁸ Da visita destaca-se a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta¹⁹, revogando assim o Tratado de 1953. Contudo, ao domínio económico é apenas reservada uma pequena referência. Entre outras alterações, o Tratado estabeleceu a igualdade

15 Ao nível político e diplomático a visita permitiu a assinatura do protocolo para a abolição parcial de vistos entre os dois países.

16 Acompanharam António Guterres os músicos Dulce Pontes, Pedro Abrunhosa, Mário Laginha, Maria João, a actriz Maria do Céu Guerra e os arquitetos Siza Vieira e Nuno Portas, e teve lugar também um ciclo de cinema português.

17 Conforme citado pelo Diário de Notícias, 21 de Abril de 1996, p. 11.

18 Discurso de Jorge Sampaio por ocasião da visita de Fernando Henrique Cardoso a Lisboa, 8 de Março de 2000. In: SAMPAIO, Jorge. *Portugueses*. Vol. V, p. 556. [<http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume5.pdf>]. Acesso em: 15/09/2009.

19 Tratado que ficou conhecido como Tratado de Porto Seguro.

de direitos políticos, a partir de então cidadãos brasileiros e portugueses podiam reclamá-los ao fim de 3 anos de residência no outro país.

No ano de 2004, decorreram três visitas dos líderes políticos ao Brasil, duas delas realizadas no âmbito da VII Cimeira Luso-brasileira, e a terceira efectuada pelo Primeiro-ministro Pedro Santana Lopes. Face a isto, e devido à alteração no Governo, 2004 foi um ano peculiar, ao contrário do Governo anterior em que o Primeiro-ministro Durão Barroso não realizou qualquer visita oficial ao Brasil, com excepção da participação na VII Cimeira Luso-brasileira.

Pouco depois de tomar posse, o Primeiro-ministro Pedro Santana Lopes fez a sua primeira visita oficial ao estrangeiro, deslocando-se ao Brasil em resposta ao convite do presidente Lula para participar nas comemorações do Dia da Independência. Entre os temas na agenda esteve a cultura, mas também a imigração e as relações económicas. A questão das migrações foi central. Lula da Silva garantiu ao Primeiro-ministro português que iria rever a questão dos milhares de pensionistas que descontaram para a Segurança Social brasileira e não recebiam o respectivo retorno. Assim como Santana Lopes assegurou que iria manter-se empenhado em acelerar os processos de legalização dos emigrantes brasileiros em Portugal.

O Governo português sofreu novas alterações em 2005 e o novo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, também se deslocou ao Brasil. Uma vez mais o principal tema da agenda foi a questão da imigração, acrescentando-se a economia e a relação entre a União Europeia e o Mercosul. Ao nível da economia, Freitas do Amaral apelou a um maior investimento brasileiro em Portugal, e apontou algumas das vantagens que as empresas brasileiras poderiam obter – incentivos fiscais, acesso ao mercado europeu e facilidades adicionais proporcionadas pela língua. Não deixou contudo de realçar que também era sua intenção que os investimentos portugueses continuassem a crescer naquele país.

Após um ano como Primeiro-ministro, José Sócrates realizou, em agosto de 2006, a sua primeira visita oficial ao Brasil. A visita de quatro dias contou com uma comitiva de 50 pessoas, a agenda centrou-se na cultura, na economia bem como na imigração. Tal como verificamos anteriormente, embora o programa de Governo não defina com clareza a estratégia adotada pela diplomacia portuguesa para o Brasil, a verdade é que quando confrontado com a evolução positiva do papel do Brasil no cenário internacional, teve que reagir em conformidade. A realização da primeira cimeira União Europeia-Brasil, em Julho de 2007, sob a égide da presidência portuguesa do Conselho da UE é também disso exemplo.

Os investimentos e o impulso na vertente económica

O tema da internacionalização da economia portuguesa, em particular o investimento directo no estrangeiro prende-se com a relação que se estabeleceu entre os interesses económicos e a estratégia de política externa. A internacionalização da economia feita a partir de meados da década de 90 tem na base uma motivação

e um empenho diplomático com o objectivo de, primeiro, consolidar a relação luso-brasileira, depois, rentabilizar as semelhanças culturais que existem entre os dois países, e, por fim, aproveitar as oportunidades e as condições que se criaram naquele período na economia e no mercado brasileiros. O Brasil assumiu-se como um alvo económico na política externa portuguesa, especialmente a partir da década de 80, com as visitas de Mário Soares e de Cavaco Silva, mas acima de tudo com o papel do Primeiro-ministro António Guterres,²⁰ a partir de meados da década de 90, ao adotar a “opção Brasil” como base programática.

A viagem efectuada por Guterres, em 1996, permitiu consolidar uma vontade antiga de incrementar as relações económicas entre os dois países. Ainda que o investimento brasileiro em Portugal não tivesse sofrido uma evolução significativa, o investimento português no Brasil conheceu, indubitavelmente, uma viragem extraordinária. Depois da definição da diplomacia económica, ao longo de vários anos, foi possível concretizá-la no Brasil, na segunda metade da década de 90.

O panorama interno do Brasil também favoreceu a aposta de Portugal. O ‘calcanhar de Aquiles’ da economia brasileira foi, insistentemente, a elevada taxa de inflação. Nem as medidas levadas a cabo pelo Governo de Sarney, nem pelo Governo de Collor de Melo conseguiram controlar a inflação. Todavia, o Plano Real, lançado por Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda do Governo de Itamar Franco, serviu de rampa de lançamento para a economia brasileira. Foi possível controlar a inflação, desregular a economia e abri-la ao capital estrangeiro por meio de um amplo processo de privatizações promovido por Fernando Henrique Cardoso.

Paralelamente, a política de incentivo à internacionalização adotada por António Guterres fomentou o investimento dos empresários portugueses no Brasil – tais como a EDP, a PT, a CIMPOR, a Brisa, a SONAE ou as Águas de Portugal – embora a aposta das empresas mais pequenas, no setor da indústria, se possa justificar pelas afinidades linguísticas e culturais.²¹

Deste modo, se até meados da década de 90 o investimento direto português no Brasil (IDPB) era insignificante, a partir dessa altura regista-se o seu aumento exponencial. Até então, o investimento direto português no estrangeiro (IDPE) concentrava-se sobretudo nos países da União Europeia, destacando-se a Espanha, Reino Unido e França, seguido dos PALOP e dos Estados Unidos. Em 1995, o Brasil recebia apenas 1 por cento do investimento português, mas a partir de então a situação altera-se por completo. De um modo geral, verifica-se um aumento do IDPE, nomeadamente, no período entre 1995 e 2001 de

20 Esta vontade é claramente expressa por António Guterres quando ainda antes de ser eleito Primeiro-ministro está presente na tomada de posse de Fernando Henrique Cardoso; e depois pelo seu compromisso simbólico de que a sua primeira viagem oficial enquanto Primeiro-ministro seria ao Brasil.

21 Sobre o impacto dos factores culturais no processo de investimento português no Brasil, vide Costa (2005). Uma análise aprofundada das relações luso-brasileiras no domínio económico, vide Silva (2002).

onde se destaca a fatia atribuída ao Brasil.²² Relativamente ao IDPB é possível constatar que em 1995 Portugal ocupava a 21ª posição entre os investidores, passando para a 10ª posição em 1996.²³ Em 1997 e 1998 ocupava a 6ª posição, e em 1999 e 2000 passou a ser o terceiro maior investidor estrangeiro no Brasil – representando mais de 8 por cento do IDPE – atrás dos Estados Unidos e da Espanha. Esta situação é proporcionada pela vontade expressa de Portugal, mas também pelas condições da economia brasileira, que se encontrava em fase de reformas registrando a liberalização do comércio externo e as privatizações impostas pelo Plano Real, tal como indicado anteriormente.²⁴ Em contrapartida, a partir de 2001 o investimento português voltou a virar-se para dentro, com a União Europeia a receber 81 por cento do investimento e o Brasil apenas 9 por cento, mas em 2002 voltaria a recuperar a posição.

Se em 1999 e 2000 Portugal tinha conseguido atingir a melhor posição entre os investidores estrangeiros no Brasil, a partir de 2003 a tendência é decrescente. Em 2002 Portugal apresentava-se na 6ª posição, mas em 2003 voltou para a 14ª posição, num ano que ficou “marcado, pela primeira vez, por um investimento líquido negativo, em virtude do desinvestimento verificado” (Costa: 2005, 16 e 17). Dificilmente será possível voltar a atingir os valores do final da década de 90. Ainda assim, os analistas consideraram o ano de 2005 globalmente positivo para os investidores portugueses no Brasil, e natural o decréscimo dos fluxos de investimento, pois “após uma fase inicial de importantes e volumosos investimentos, o período atual é de consolidação, com muitas das empresas portuguesas instaladas no Brasil a atingirem a sua própria sustentação financeira” (AICEP: 2006, 10)

Em todo o caso, apesar de se ter dado um aumento extraordinário do investimento de Portugal no Brasil, o mesmo não aconteceu na situação inversa. Assinalam-se apenas exemplos pontuais de algumas empresas. De acordo com dados da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), o IDBE cresceu 1.357 por cento entre 1994 e 2004. Pese embora o investimento do Brasil em Portugal seja pouco significativo quando comparado com o volume que o investimento português atingiu naquele país.

Como podemos avaliar esta mudança no investimento português? Alteraram-se as políticas e as prioridades governativas? Sem dúvida. Mas a isso podemos juntar outras razões. Desde 1999 que se começou a assistir a uma instabilidade na economia brasileira que levou à desaceleração do programa de privatizações, bem como se assistiu ao impacto da crise argentina na economia brasileira, à desvalorização do real face ao dólar e também a hesitações derivadas da eventual eleição de Lula da

22 Cf. Costa (2005).

23 Informação conferida em Carla Guapo Costa. A autora utiliza a informação do Banco Central do Brasil. Os dados do Banco Central do Brasil e do Banco de Portugal são diferentes em termos de valor absoluto devido às diferenças existentes nas regras de registro do investimento estrangeiro aplicadas pelos dois Bancos.

24 Outros autores identificam a fraca competitividade das empresas portuguesas no contexto europeu ou a degradação do ambiente econômico nos PALOP, como os factores para a natural escolha pelo mercado brasileiro. Vd. Costa (2005, 327-329).

Silva. Do lado português registou-se um ciclo de consolidação dos investimentos portugueses realizados na economia brasileira, uma nova estratégia econômica adotada pelo Governo, bem como, os efeitos da crise econômica portuguesa que começavam a reclamar alguma dose de contenção. Por conseguinte, Portugal voltaria a ser, especialmente, uma economia receptora de capitais, e em 2003 o investimento do Brasil em Portugal era já superior ao inverso.

Em relação ao ano de 2003, é importante assinalar que a descida do IDPB acompanhou a descida global do IDE no Brasil, o que se relaciona efetivamente com a conjuntura interna brasileira. Foi por isso um ano de cautela e de adiamento dos investimentos para aguardar que Lula constituísse o seu governo. Contudo, a instabilidade econômica não deve ser vista como uma razão para a saída do Brasil, até porque “independentemente de quem vier a ser escolhido, aquilo que se faz e diz antes das eleições muda imediatamente no pós eleições e o jogo passa a ser outro.”²⁵ De fato, em termos globais, Lula da Silva deu continuidade às políticas econômicas de Fernando Henrique Cardoso. Mais do que a eleição de Lula, para aquele cenário contribuiu, do lado português, a posição do governo de Durão Barroso que apresentou uma atitude substancialmente diferente daquela que caracterizou António Guterres. Se Guterres fez questão de aceitar o desafio de apostar tudo no Brasil, já Durão Barroso considerou importante a diversificação dos investimentos portugueses. O então Ministro da Economia, Carlos Tavares, deixou passar a ideia de uma nova estratégia para a economia portuguesa: “ir em ondas de entusiasmo pode não ter os melhores resultados. Não nos podemos esquecer que a principal forma de internacionalização da economia é a exportação. O nosso mercado prioritário para o investimento é Portugal.”²⁶

Estava então traçada a nova política de Durão Barroso. O Primeiro-ministro iria assentar a sua estratégia não no Brasil, mas em Espanha. Por isso, é fácil perceber que, perante um mercado e uma economia voláteis e com opções políticas a distanciarem-se da realidade, os investidores portugueses no Brasil tenham passado por situações mais difíceis, levando ao aumento do desinvestimento.²⁷

Ainda no quadro econômico, no que respeito ao comércio, o Brasil nunca se apresentou com a mesma importância que ao nível dos investimentos. Tradicionalmente, os valores da balança comercial sempre foram modestos e mais desfavoráveis a Portugal. Em contrapartida na área do turismo temos observado uma evolução favorável, ainda que mais tardia.

Neste quadro, a TAP desempenhou um papel fundamental no mercado brasileiro, sendo a principal transportadora de passageiros *de e para* o mercado

25 Cf. Jornal Público, 6 de Outubro de 2002.

26 Carlos Tavares, citado pela revista Visão, 11 de Março de 2004.

27 De registrar que a Caixa Geral de Depósitos e o Grupo Espírito Santo tiveram perdas, a Jerónimo Martins teve um prejuízo de 80 milhões de euros, a SONAE considerou as regras brasileiras desvantajosas, a EDP redobrou a cautela. Até meados de 2004 o desinvestimento superou o investimento português no Brasil. Cf. Jornal Expresso, 14 de Fevereiro de 2004, Edição on-line.

européu. Em 2001 cerca de 170 mil turistas portugueses deslocaram-se ao Brasil, enquanto Portugal representa o segundo destino dos turistas brasileiros para a Europa. De acordo com dados do ICEP²⁸, em 2006 e 2007 Portugal foi o 3º país emissor de turistas para o Brasil, antecedido pela Argentina e pelos Estados Unidos. É importante ressaltar neste domínio a tendência para uma evolução positiva e significativa, especialmente no nordeste brasileiro.

Imigração e política externa

Embora por momentos parecesse que a posição do Brasil na política externa portuguesa ia alterar-se – de uma relação baseada e concretizada na retórica da afetividade e no sentimento da fraternidade para uma duradoura relação econômica – tal não aconteceu. No início do novo século, os fluxos migratórios de cidadãos brasileiros para Portugal conferiram uma nova abordagem ao lugar do Brasil na política externa portuguesa. Tais fluxos têm sido caracterizados por uma discriminação positiva, prática que é sustentada pelo princípio da reciprocidade de direitos que, desde meados do século XX, tem regulado a imigração luso-brasileira, demonstrando como uma relação baseada nos laços de afetos e de amizade permite plasmar todas as áreas da sociedade, encontrando-se também a política externa dependente dessa retórica.

Portugal tornou-se um país de imigração a partir da década de 80. Entre 1981 e 1991 assistiu-se a um crescimento de quase 50 por cento da população estrangeira em Portugal (54.414 residentes em 1981, 107.767 residentes em 1991).²⁹ Porém, a adesão de Portugal ao Acordo Schengen, em 1991, levou a uma mudança de atitude do Governo, que começou a impor restrições à abertura das fronteiras e a controlar a entrada, saída e permanência de estrangeiros. Mesmo assim, a lei nacional impôs-se durante algum tempo às diretivas europeias e “Portugal conseguiu manter a discriminação positiva face ao Brasil, ao abrigo do Acordo de Supressão de Vistos assinado em Agosto de 1960, que permitia a entrada e permanência de brasileiros até 6 meses sem visto em Portugal” (Santos: 2004, 110). Mas em 1999 Portugal alinhou-se à agenda política europeia sobre imigração, ao abrigo do Tratado de Schengen, do Tratado de Amesterdã e da Cimeira de Tampere.

Os fluxos migratórios do Brasil para Portugal durante a década de 90 fizeram dos cidadãos brasileiros o principal grupo de imigrantes em Portugal.³⁰

28 Informação disponível em AICEP (2009). *Relações Económicas Portugal-Brasil*. [<http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Detail.aspx?documentId=81ddff10-4d14-4ce5-9c1c-54a8f97818f6>]. Acesso em: 15/09/2009.

29 Até a década de 90, não existia, em Portugal, uma política concertada face ao fenómeno migratório. Tanto os brasileiros como os africanos de expressão portuguesa entravam em Portugal sem qualquer restrição.

30 São distinguidos dois fluxos migratórios do Brasil para Portugal. O primeiro, em meados da década de 80, é caracterizado por um movimento contracorrente com alguns profissionais qualificados; o segundo, no final da década de 90, é motivado pelas consequências positivas da entrada de Portugal na CEE. Vd. Malheiros (2007).

Aumentaram nove vezes, entre 1986 e 2003, e beneficiaram ainda “de um processo especial de regularização que resultou do Acordo Bilateral assinado em Julho de 2003, e de um antigo estatuto de ‘igualdade de direitos’. Em diversos estudos de opinião efectuados junto da população portuguesa, os brasileiros são considerados como o grupo imigrante mais próximo desta” (Malheiros: 2007, 23).

Com a entrada em grande número dos cidadãos brasileiros em Portugal, a reciprocidade de direitos políticos começou a ser debatida, questão que perturbou inclusivamente as ‘excelentes’ relações bilaterais. A problemática que pôs em causa os diplomas dos dentistas brasileiros a exercer atividade em Portugal, conhecida como a “questão dos dentistas”, foi das que mais afectou a estabilidade das relações luso-brasileiras, sendo esclarecida diplomaticamente por meio de uma correta gestão da política externa portuguesa. Quando o Presidente Jorge Sampaio foi confrontado com esta questão, durante a sua viagem ao Brasil – que coincidiu precisamente com a revisão constitucional de 1997 que não incluiu o alargamento da reciprocidade de direitos – o Presidente declarou que “a questão dos dentistas introduziu um elemento de desconfiança, que não será superado se não se resolver de forma equitativa e razoável.”³¹ Portugal não estava disposto a ceder este direito, sem contrapartidas e sem analisar eficazmente toda a situação. Apesar do lugar que o Brasil ocupava na política externa portuguesa, foi preciso uma confirmação efetiva de que o Brasil merecia tal concessão.

O Tratado de Porto Seguro, de 2000, referido anteriormente, estabeleceu, por isso, o princípio da igualdade de poderes políticos a portugueses e brasileiros. Neste sentido, a lei da reciprocidade foi aprovada pelo Parlamento português em 2001, depois de uma Revisão Constitucional³² que permitiu aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal alcançarem cargos políticos no Governo e Tribunais, serem eleitos deputados e votarem em todas as eleições portuguesas. Contudo, continuam a existir diferenças relativamente à lei brasileira: os brasileiros não podem seguir a carreira militar em Portugal e o prazo para obter a nacionalidade é de 5 anos, sendo no Brasil apenas de 1 ano.

Em 2003, a assinatura do Acordo sobre a Contratação Recíproca de Nacionais (conhecido como o “Acordo Lula”) permitiu a legalização de milhares de imigrantes brasileiros que estavam em situação ilegal em Portugal, depois de terem entrado com vistos de turismo – entre Outubro e Março de 2004 foram legalizados 17.000 brasileiros, havendo 31.000 recenseados para serem legalizados (Padilla: 2007). Entre outras vantagens, os cidadãos brasileiros em Portugal têm a possibilidade de adquirir a nacionalidade portuguesa num prazo mais curto, o que foi implementado com a lei de 1981, de participação política e são-lhes aplicados os mecanismos utilizados aos estrangeiros não comunitários para regularização

31 Entrevista concedida por Jorge Sampaio ao Diário de Notícias, 15 de Setembro de 1997, p. 4.

32 A Revisão Constitucional de 2001 contempla a reciprocidade de direitos políticos a cidadãos dos Estados de língua portuguesa, contudo tal princípio está em vigor apenas para o Brasil.

dos trabalhadores. A assinatura deste Acordo permitiu demonstrar, mais uma vez, o estatuto privilegiado que os cidadãos brasileiros adquiriram em Portugal (o mesmo se pode dizer dos portugueses no Brasil) quando comparados com outros estrangeiros.

Relativamente ao número exato de cidadãos brasileiros em Portugal, não existe um valor uniforme, devido ao fato de uma parcela da população ser constituída por imigrantes não regularizados. O Instituto Nacional de Estatísticas (INE) aponta para 31.869 (em 2001) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) indica 60.105 (em 2002). A realidade é que a evolução foi crescente e a tendência é de aumento.

Tendo em conta o volume de imigrantes brasileiros em Portugal, não é de estranhar a constante referência ao tema da migração nas agendas políticas, nomeadamente desde o início do novo século, como foi possível verificar na análise das visitas do Primeiro-ministro, Santana Lopes, do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, e do Primeiro-ministro, José Sócrates. No mesmo sentido, quando questionado acerca da legalização dos imigrantes brasileiros em Portugal, o Embaixador Francisco Seixas da Costa³³ referiu que “por vezes é necessário sublinhar às autoridades brasileiras que Portugal é membro da União Europeia e que tem responsabilidades no plano internacional, nomeadamente no âmbito do Acordo Schengen”³⁴, ou seja, por muito que a reciprocidade de direitos seja uma realidade nos dois países é necessário que se compreenda que Portugal e Brasil estão enquadrados em espaços geográficos diferentes pelo que as leis tendem a ser coincidentes com as necessidades e exigências desses mesmos espaços.

Considerações finais

No quadro da América Latina, o Brasil é o país que tem merecido uma maior atenção por parte da estratégia externa de Portugal, pese embora as relações com a Venezuela assumirem também um peso importante devido à emigração portuguesa naquele país. A relação com o Brasil desenvolve-se, por um lado, por meio de uma relação multilateral, com a CPLP e com os *fora* em que ambos os países fazem parte, e, por outro lado, por meio de um enquadramento bilateral nas cimeiras luso-brasileiras.

Desde finais da década de 80, com a democratização e estabilização do Brasil que se reforçaram as relações luso-brasileiras e que o país se assumiu como um mercado de eleição para Portugal. A existência do mesmo regime político trazido com a democratização do Brasil em 1985, a globalização da economia e do comércio internacional, bem como a integração regional da Europa e da

33 Francisco Seixas da Costa foi Embaixador de Portugal no Brasil entre 2005 e 2008.

34 Entrevista concedida por Francisco Seixas da Costa à Revista Visão, N.º 684, 13 de Abril de 2006.

América Latina são alguns factores favoráveis para o crescimento do interesse português pelo Brasil. Se até então as relações entre os dois lados do Atlântico estavam estagnadas, estas mudanças vieram provocar alterações também à forma como Portugal iria olhar para o Brasil, e, simultaneamente, à forma de relacionamento que se iria produzir daí em diante, com primordial destaque para a relação económica.

Após a análise efetuada, verificamos que até 1985 os interesses externos de Portugal se encontravam simultaneamente na África, tendo em conta a necessidade de resolver os contenciosos que estavam pendentes devido ao processo descolonização sendo que a sua resolução se apresentava como um requisito para a aceitação da proposta de adesão à CEE; e na Europa, que era entendida como o mecanismo capaz de permitir a consolidação democrática e contribuir para o desenvolvimento do Portugal democrático. O Brasil apresentase ora enquadrado no grupo de países de língua oficial portuguesa, ora como o país irmão com o qual não se pode perder a relação que existe desde há séculos, quer se consigam identificar vantagens imediatas ou não. Neste período, uma vez que Portugal estava empenhado no processo de adesão à CEE, a presença do Brasil na política externa portuguesa ficou muito presa à retórica, mesmo que as intenções fossem efetivamente de concretizar determinados interesses e rentabilizar determinadas similitudes.

Como fica patente com as análises atrás efetuadas, a política externa do governo de Cavaco Silva também se orientou para o Brasil e tinha como desejo passar das palavras aos atos. Porém, apesar do aumento do investimento brasileiro em Portugal, tal não atingiu os níveis então desejados, e no que toca à relação comercial ela continuava aquém das expectativas. Predominava a retórica do afeto, da amizade, da cooperação política e da ambição de se traduzir tudo isso em políticas económicas. Num texto publicado pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros começa-se por identificar a existência de uma diplomacia económica enquanto mecanismo cooperativo entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério do Comércio e do Turismo. Diplomacia económica essa que se traduziu na necessidade de atrair investimento, aumentar a capacidade de produção e de exportação, e de manter os mercados tradicionais. No que toca ao Brasil, campo onde essa diplomacia económica poderia ser aplicada, o Ministro João de Deus Pinheiro observava que a qualificação de ‘especiais’ para as relações luso-brasileiras se resumia às afinidades históricas, linguísticas e culturais, não existindo uma verdadeira concertação política e muito menos económica. Contudo, “os laços que desde sempre nos uniram facilitarão decerto a construção de uma relação política e económica mais sólida e profícua para ambos os países.” (Pinheiro: 1989,166)

Com a determinação de António Guterres em implementar a “opção Brasil”, foi possível assistirmos, entre 1995 e 2002, ao exercício de uma diplomacia económica que tinha como alvo o Brasil. Como pudemos constatar,

a posição de António Guterres bem como o contexto brasileiro favorável foram indispensáveis para o sucesso da aposta portuguesa em investir no Brasil. Além dos bons resultados no domínio econômico, este período é marcado também pela assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, em 2000, assim como pela realização regular das Cimeiras Luso-brasileiras, e pela institucionalização da CPLP (que não foi possível avaliar no presente artigo).

Face à análise efetuada, é também possível constatar que as políticas dos três últimos Governos (2002-2007) traçaram um rumo diferente em relação aos períodos analisados anteriormente. O contexto e os resultados obtidos das visitas que são realizadas ao Brasil não são, em nada, comparados com o enquadramento visível durante os Governos de António Guterres. Neste período não existe a mesma euforia no que se refere ao incremento da posição do Brasil na política externa portuguesa. A nível económico a própria situação interna do Brasil é diferente, assim como se começou a notar um desgaste nos investidores portugueses. Por outro lado, o aumento da imigração brasileira em Portugal transfere o Brasil para outro patamar, que se prende com a necessidade de enquadrar legalmente aquele fenómeno e de conciliar as políticas migratórias de ambos os países. Em 2004 o tema central já não é a relação económica, mas a imigração, ou seja, os laços culturais e históricos que unem os dois países permitiram fortalecer, em seu tempo, uma relação económica, e depois incrementaram uma forte imigração para Portugal (principalmente depois da entrada de Portugal na CEE, mas com maior visibilidade a partir do final da década de 90).

Assim, a partir de 2001, o que aqui fica claramente demonstrado é o retorno à dimensão política e cultural com o reforço da retórica, e o afrouxamento da proximidade económica na estratégia de aproximação ao Brasil. Reforçando a nossa ideia inicial, ainda que se tenha verificado uma mudança nas prioridades da política externa portuguesa motivada pela alteração de regime político, verificamos que o Brasil continuou a estar entre essas prioridades tal como tinha estado durante o Estado Novo, embora os objectivos se tenham alterado. Portugal percepção o Brasil como um país com o qual partilha um conjunto de valores históricos, a mesma língua e, por isso, aspectos que poderão ser rentabilizados e dos quais poderão ser retiradas vantagens.

Quadro 1
Os Governos Constitucionais, 1976-2009

	P.R.	Governo	Primeiro-Ministro	MNE
1º período	Ramalho Eanes ³⁵	I Gov. (1976) II Gov. (1978) III Gov. (1978) IV Gov. (1978-79) V Gov. (1979-80) VI Gov. (1980) VII Gov. (1981) VIII Gov. (1981-83) IX Gov. (1983-85)	Mário Soares Mário Soares Nobre da Costa Motta Pinto M ^a de Lurdes Pintassilgo Francisco Sá Carneiro F. Pinto Balsemão F. Pinto Balsemão Mário Soares	Mário Soares Sá Machado Correa Gago João de Freitas Cruz João de Freitas Cruz Freitas do Amaral André G. Pereira Vasco Futscher Pereira Jaime Gama
2º período	Mário Soares ³⁶	X Gov. (1985-87) XI Gov. (1987-91) XII Gov. (1991-95)	Cavaco Silva Cavaco Silva Cavaco Silva	P. Pires de Miranda J. Deus Pinheiro Durão Barroso
3º período	Jorge Sampaio/Cavaco Silva ³⁷	XIII Gov. (1995-99) XIV Gov. (1999-02) XV Gov. (2002-04) XVI Gov. (2004-05) XVII Gov. (2005-2009)	António Guterres António Guterres Durão Barroso P. Santana Lopes José Sócrates	Jaime Gama Jaime Gama Teresa Patrício António Monteiro ⁴⁸ Luís Amado ³⁹
4º período				

Fonte: Site oficial do Governo português. Elaboração própria.⁴⁰

35 O mandato presidencial do General Ramalho Eanes decorreu de 14-07-1976 a 09-03-1986.

36 Mário Soares exerceu o cargo de Presidente da República de 09-03-1986 a 11-03-1996.

37 Cavaco Silva tomou posse a 9 de Março de 2006.

38 O Embaixador António Monteiro foi antecedido no cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros por Teresa Patrício Gouveia e António Martins da Cruz.

39 Luís Amado foi antecedido no cargo por Diogo Freitas do Amaral.

40 No caso dos Ministros dos Negócios Estrangeiros serão indicados os Ministros que ocuparam o cargo em último lugar, caso tenham existido remodelações governamentais.

Quadro 2
As visitas oficiais ao Brasil, 1976-2007

Data	Entidade	Obs.
Dez-76	PM, Mário Soares	1ª viagem oficial ao Brasil depois do 25 de Abril e 1ª viagem oficial do PM
Mai-78	PR, Ramalho Eanes	1ª viagem oficial do PR depois do 25 de Abril
Ago-86	MNE, Pires de Miranda	
Abr-87	PR, Mário Soares	Visita de Estado
Jun-88	PM, Cavaco Silva	
Nov-89	PR, Mário Soares	Por ocasião do encontro dos Chefes de Estado dos países de língua oficial portuguesa.
Mar-90	PR, Mário Soares	
Mai-91	PM, Cavaco Silva	Assinatura de vários Acordos, dos quais o Acordo Geral de Cooperação.
Jul-92	PR, Mário Soares	
Jul-93	PR, Mário Soares	Participação na Cimeira e visita oficial.
Mar-94	PR, Mário Soares	
Fev. e Nov-94	MNE, Durão Barroso	
Abr-96	PM, António Guterres e MNE, Jaime Gama	1ª visita oficial do PM.
Jul-97	PM, António Guterres e MNE, Jaime Gama	Visita de Estado, III Cimeira Luso-brasileira e Comemorações da CPLP.
Set-97	PR, Jorge Sampaio	Convite do Presidente brasileiro.
Set-98	MNE, Jaime Gama	
Set-00	PR, Jorge Sampaio	Comemorações dos 500 anos da chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil. Assinatura do Tratado.
Fev-01	MNE, Jaime Gama	
Fev-04	MNE, Teresa Gouveia	Preparação da VII Cimeira
Mar-04	PM, Durão Barroso	VII Cimeira Luso-Brasileira
Set-04	PM, Santana Lopes	1ª visita oficial do Governo
Mai-05	MNE, Freitas do Amaral	
Ago-06	PM, José Sócrates	
PR: Presidente da República PM: Primeiro-ministro MNE: Ministro dos Negócios Estrangeiros		

Fonte: Imprensa escrita e Arquivo Mário Soares (Lisboa). Elaboração própria.

Referências bibliográficas

Fontes primárias

Arquivo Mário Soares.

Biblioteca do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Discursos do Presidente Jorge Sampaio de 1996 a 2000 consultados em *Biblioteca virtual do Arquivo on-line do Presidente Jorge Sampaio*. [<http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/main.html>]. Acesso em: 15/09/2009.

Jornal Diário de Notícias.

Jornal Expresso.

Jornal Público.

Programa do XI Governo Constitucional, p. 10. [<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC11/Documentos/GC11.pdf>] Acesso em: 15/09/2009.

Programa do XIII Governo Constitucional. [<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>] Acesso em: 15/09/2009.

Revista Visão.

Fontes secundárias

AICEP. *Brasil: Ficha de Mercado*, 2006.

CARVALHO, Thiago. *Do lirismo ao pragmatismo. A dimensão multilateral das relações luso-brasileiras (1974-1976)*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2009.

COSTA, Carla Guapo da. *A cultura como factor dinamizador da economia. Os Investimentos Portugueses no Brasil*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.

FONSECA, Carmen. *O Brasil na política externa portuguesa: entre a retórica e a concretização (1976-2007)*. Tese de mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Versão policopiada, Lisboa, 2008.

GONÇALVES, Williams da Silva. *O realismo da fraternidade: Brasil – Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

MAGALHÃES, José Calvet de. *Relance Histórico das Relações Diplomáticas Luso-Brasileiras*. Lisboa: Quetzal Editores, 1997.

MARCHUETA, Maria Regina. *A CPLP e o seu enquadramento*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2003.

PADILLA, Beatriz. Acordos Bilaterais e legalização: o impacto na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal. In: MALHEIROS, Jorge Macaísta (Org). *Imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2007. p. 217-226

SANTOS, Vanda. *O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e Imigração dos anos 90 à Actualidade*. Lisboa: ACIME, 2004.

SILVA, Joaquim Ramos. *Portugal/Brasil: uma década de expansão das relações económicas, 1992-2002*. Lisboa: Terramar, 2002.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. Entre a África e a Europa: a Política Externa Portuguesa, 1890-2000. In: PINTO, António Costa (Coord). *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004. p. 87-116.

TELO, António José. A Revolução e a Posição de Portugal no Mundo. In: ROSAS, Fernando (Coord). *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa: Edições Colibri, 1998. p. 275-315.

Recebido em 21 de setembro de 2009
Aprovado em 12 de fevereiro de 2010

Resumo

Partindo dos eixos orientadores da política externa portuguesa no pós-25 de Abril de 1974, o artigo visa compreender o enquadramento do Brasil nas opções da política externa portuguesa, centrando-se na análise dos programas dos Governos Constitucionais, nas visitas oficiais, no investimento português no Brasil e na influência da imigração brasileira na política externa. Pretendemos mostrar que, apesar das alterações exigidas pela democratização portuguesa, a relação com o Brasil subsistiu embora tenha prevalecido a retórica e o simbolismo sobre as concretizações práticas.

Abstract

The aim of this article is to examine Brazil's position in Portuguese foreign policy preference, focusing on the principle directions of Portuguese foreign policy since April 25th 1974. It focuses on government programs, official visits to Brazil, Portuguese investment in Brazil and the impact of Brazilian immigration on Portugal. Thus, in spite of the transformations required by Portugal's democratization, it will try to show that Portugal's relation with Brazil has subsisted even though it has been with more emphasis on rhetoric and symbolism than consistent practice.

Palavras-chave: política externa portuguesa; Brasil; relações luso-brasileiras.

Key-words: Portuguese foreign policy; Brazil; luso-brazilian relations.