

# A Integração na União Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros\*

José de Matos Correia\*\*

*Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa. Coordenador das licenciaturas em Relações Internacionais e em Ciência Política da mesma Universidade*

## Resumo

O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem tido uma preponderância fundamental no contexto do Governo Português. Ao contrário do que acontece com outros países da dimensão de Portugal, a política externa tem um papel muito importante na grande estratégia nacional, uma vez que Portugal reconhece que pode ser um actor internacional caso tenha um desempenho activo no domínio da PESP. Nas últimas três décadas, o "Palácio das Necessidades" teve de se adaptar a mudanças políticas profundas, partindo de uma política externa em que nos encontrávamos "orgulhosamente sós" para uma de membro activo das mais diversas organizações internacionais, nomeadamente a UE. Estas mudanças tenderam a reforçar o poder do MNE, especialmente desde a grande reforma protagonizada por Durão Barroso, em 1994, que deu origem às estruturas orgânicas que o Ministério apresenta ainda no presente. É necessário reflectir sobre este tema hoje, nas vésperas de Portugal assumir uma nova presidência da UE, que coincide com as reformas do MNE integradas no Programa Geral de Reestruturação da Administração Central do Estado.

## Abstract

### **The European Integration and the role of the Ministry of Foreign Affairs**

*The Portuguese Ministry of Foreign Affairs has had a central role in the context of all public administration through Portuguese history. It still does presently, once Portugal understood the need to have a strong commitment with the European Union, as a way to be an international actor. In the last three decades the MFA has been through crucial reforms, as it had to adapt from a foreign policy of isolationism to one of an active member of several international organizations, including the European Union. It's important to take a look at these changes now that Portugal is in the eve of holding a new EU presidency and simultaneously is going through a general reform on Public Administration.*

\* Desenvolvimento e atualização do artigo publicado em Brian Hocking e David Spence (ed.), *Foreign Ministries in the European Union*, Palgrave MacMillan, Londres, 2002, p. 191-211. Agradeço o convite que me foi feito por João Marques de Almeida, então Director do Instituto da Defesa Nacional e colega de há muito das lides académicas, para publicar este artigo na revista *Nação e Defesa*, e que proporcionou uma oportunidade para rever e alargar as reflexões contidas num texto cuja versão original foi preparada no final da década de noventa do século passado.

\*\* O autor desempenhou também funções no Ministério dos Negócios Estrangeiros entre 1987 e 1995, como Adjunto do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (1987-1992) e do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992-1995). Foi ainda Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro entre Abril e Dezembro de 2002.

## 1. A Evolução do Papel Político do Ministério dos Negócios Estrangeiros

### 1.1. Considerações introdutórias

Decorreram já duzentos e setenta anos desde que, por alvará de 28 de Julho de 1736, o Rei D. João V criou o departamento da administração que se pode considerar o directo antepassado do Ministério dos Negócios Estrangeiros – a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra<sup>1</sup> – e cerca de cento e oitenta e seis anos desde que, na sequência da Revolução Liberal, aquelas duas áreas foram objecto de autonomização relativa, dando origem à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros<sup>2</sup>. E não será exagero afirmar que, ao longo desse prolongado período, o “Palácio das Necessidades”<sup>3</sup> (designação que se tornou corrente e que fica a dever-se ao facto de os serviços do Ministério se encontrarem sedeados no edifício com esse nome), constituiu um caso à parte nos planos, quer político, quer da administração pública portuguesa, assumindo quase sempre um estatuto de *primus inter pares*.

As razões explicativas são variadas e, em larga medida, similares às que se podem detectar na generalidade dos países. Área de actuação governativa de importância decisiva, lidando com questões consideradas de especial melindre, por natureza envoltas numa reserva fundada na necessidade de não fragilizar a posição do país perante terceiros, rodeada por um véu de misticismo próprio de assuntos que parecem escapar à compreensão do cidadão comum, a política externa colocou-se por via de regra à margem da lógica habitual da acção política, conduzindo até nos Estados democráticos à necessidade – ainda hoje verificada – de flexibilizar a interpretação do princípio constitucional da separação de poderes.

---

1 E cujo primeiro titular foi Marco António de Azevedo Coutinho.

2 Foi a Portaria da Junta Provisória de Governo de 27 de Setembro de 1820 que procedeu a essa autonomização – e à nomeação como Secretário de Estado de Hermano José Braancamp de Sobral –, confirmada depois pela Carta de Lei de 12 de Junho de 1822, que fixou o quadro e a orgânica da Secretaria de Estado. Pelo meio, em 23 de Agosto de 1821, foi adoptada a decisão de separar da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça. Sobre o tema, pode consultar-se Eduardo Brazão, *A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – Criação de D. João V*, Coimbra, Instituto de História Económica e Social da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1978 (Separata da Revista Portuguesa de História, vol. XVI) e Fernando Castro Brandão, *História Diplomática de Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte, 2002.

3 Sobre a história do Palácio das Necessidades, ver Manuel Côte-Real, *O Palácio das Necessidades*, Lisboa, 1983 e Leonor Ferrão, *A Real Obra de Nossa Senhora das Necessidades*, Lisboa, Quetzal, 1994.

Mas os motivos determinantes dessa singularidade ligam-se sobretudo às características intrínsecas do país e ao papel decisivo que a política externa foi, por isso mesmo, constantemente chamada a desempenhar. Pequena potência, geograficamente periférica e político-economicamente marginal, Portugal viu-se obrigado a assumir uma atitude de imensa prudência face às lutas constantes para definição da supremacia no quadro continental, elegendo em consequência como desígnio nacional a relação com o Mar e com as realidades humanas e políticas que para lá dele repousassem.

O decorrer do tempo assistiu, naturalmente, a diversas alterações geopolíticas, mas nem por isso diminuiu para Portugal a relevância da relação externa. Ao contrário, a perda de influência e de peso político que a progressiva desagregação do Império provocou, bem como o omnipresente receio das intenções do nosso único vizinho terrestre, reforçaram a importância da gestão externa e, consequentemente, da vertente diplomática como variável essencial para a sobrevivência nacional<sup>4</sup>.

Aliás, é muito interessante constatar como a convicção de tal realidade se encontra profundamente presente no pensamento de alguns dos mais marcantes titulares da pasta dos Negócios Estrangeiros. Analisem-se, por exemplo, as palavras de Barros Gomes para quem “não é lícito pôr em dúvida a utilidade da diplomacia política, assim nos grandes, como nos pequenos Estados, – talvez ainda mais nestes do que naqueles, porque onde mingua a força mais importa fazer válido o direito. Para abrigar tal dúvida fora necessário esquecer, – por um lado, as nações que foram riscadas do mapa da Europa por falta de missões competentes, – pelo outro, as que a tais missões devem a independência de que desfrutaram ou a supremacia que exercem”<sup>5</sup>. Ou atente-se, também, nas seguintes considerações saídas da pena do Conde de Valbom: “Seria quase uma banalidade repetir ainda uma vez que as nações pequenas carecem talvez mais do que as grandes potências de ter uma diplomacia hábil e bem organizada. Não podendo impor-se pela força, têm de fazer valer os seus direitos pela persuasão”<sup>6</sup>. E, mais adiante, quando sublinha que “o que não deve esquecer-se, porque seria injustiça e ingratição fazê-lo, são os serviços prestados nessa difícil conjuntura

---

4 Sobre a diferença entre política externa e diplomacia ver, por todos, José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, Lisboa, APRI, 1982, p. 11 e seguintes.

5 Relatório relativo à reorganização da Secretaria de Estado (e que fundamenta o Decreto de 18 de Dezembro de 1869), p. 5.

6 Relatório relativo à reorganização da Secretaria de Estado (e que fundamenta o Decreto de 12 de Novembro de 1891), p. 12.

pela diplomacia portuguesa; os esforços por ela empregados durante largos anos, numa luta desigual; a lição que desses acontecimentos devemos tirar para o futuro”<sup>7</sup>.

Perante uma situação envolta em constantes riscos, Portugal encontrou a chave para a sua manutenção como Estado soberano na “administração inteligente das suas virtualidades estratégicas”<sup>8</sup>. Defesa a todo o custo das possessões coloniais, diferenciação clara – quando não mesmo antagonismo assumido – face à Espanha, proximidade com a principal potência marítima (o Reino Unido, primeiro, e os EUA em momento mais recente), eis o tríptico definidor de uma política que, nas suas linhas gerais, permaneceu imutável até à queda do Estado Novo em 1974.

O carácter determinante da política externa para a defesa do interesse nacional traduziu-se com naturalidade na valorização no plano interno do principal instrumento de tal política – o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). E, para nos ficarmos apenas pela história portuguesa contemporânea, dois particulares exemplos podem ser avaliados em ordem a sustentar tal conclusão: primeiro, o decénio que abrange a Guerra Civil de Espanha e a II Guerra Mundial e, posteriormente, o período dos conflitos nas colónias.

No primeiro caso, em causa estava a execução de uma difícil política destinada a garantir um conjunto de objectivos reputados como fundamentais<sup>9</sup>: numa fase inicial, a derrota dos republicanos no conflito civil e, em seguida, o respeito pela neutralidade portuguesa; em momento posterior, a utilização da velha Aliança luso-britânica como justificação para a aproximação aos Aliados. É certo que o pleno sucesso dessa política não pode imputar-se, integralmente, ao mérito de um país demasiado pequeno para criar um espaço de autonomia que garantisse, por si só, o respeito das suas opções internacionais, para mais num ambiente tão conturbado<sup>10</sup>. Mas não é menos verdade

---

7 *Idem, ibidem.*

8 Jorge Borges de Macedo, *História Diplomática Portuguesa – Constantes e Linhas de Força*, Lisboa, IDN, 1987, p. XII.

9 E que levaram mesmo Oliveira Salazar a assumir, durante cerca de dez anos, a pasta dos Negócios Estrangeiros (de 6 de Novembro de 1936 a 5 de Fevereiro de 1947). Sobre a questão, ver *Dez Anos de Política Externa (1936-1947)*, 14 volumes, Lisboa, INCM, 1973-1991.

10 É António José Telo quem sublinha que a neutralidade se fica a dever, em larga medida, “à evolução da situação global e às estratégias definidas pelos principais poderes nas diversas fases da guerra” (“A neutralidade portuguesa na Segunda Guerra Mundial,” in *Portugal e a Guerra – História das Intervenções Militares Portuguesas nos Grandes Conflitos Mundiais, Séculos XIX e XX*, Coordenação de Nuno Severiano Teixeira, Lisboa, Edições Colibri, 1998, p. 121). No mesmo sentido se pronuncia Nuno Severiano Teixeira, “Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa 1890-1986, in *Portugal Contemporâneo* (Coordenação de António Costa Pinto), Lisboa, Sequitur, 2000, p. 80.

que o rigor e a capacidade diplomática demonstradas foram peças chave para o êxito da complexa estratégia montada<sup>11</sup>.

O incremento da visibilidade da acção do MNE em períodos conturbados ficou de novo demonstrado a partir do final da década de 40, com o diferendo relativo ao Estado da Índia<sup>12</sup> e, a partir de 1961, com o início da Guerra Colonial em Angola, alargada depois a Moçambique e à Guiné-Bissau. À medida que o isolamento internacional se ia acentuando e que, sobretudo no plano da ONU, a recusa do país em conceder a autodeterminação às suas províncias ultramarinas era censurada de modo insistente, uma vez mais as estruturas diplomáticas nacionais – e, muito em especial, a Missão junto daquela organização – foram chamadas a protagonizar uma difícil política visando controlar os danos provocados por tal irredutibilidade e quebrar, tanto quanto possível, o “cordão sanitário” que cada vez mais se apertava em torno do país<sup>13</sup>.

Uma situação internacional de contornos tão complexos induziu uma substancial valorização das funções do MNE e o reforço do seu estatuto de *gatekeeper*<sup>14</sup>. Quanto mais a pressão internacional aumentava, mais a defesa do interesse nacional determinava a necessidade de um controlo rigoroso de toda e qualquer relação exterior e, portanto, a assunção pelo “Palácio das Necessidades” de uma posição de supremacia em tudo aquilo que fosse tido como fundamental no plano dos princípios – em-

---

11 Como refere António José Telo, “os anos da guerra revelaram uma notável equipa de diplomatas portugueses e um dos grandes méritos de Salazar foi ter sabido rodear-se deles (...)”, (*Portugal na Segunda Guerra (1941-45)*, vol. II, Ed. Vega, Lisboa, 1991, p. 255).

12 Sobre o tema, ver *20 Anos de Defesa do Estado Português da Índia (1947-1967)*, 4 volumes, Lisboa, MNE, 1967-1968.

13 Um dos mais destacados diplomatas portugueses da época afirma mesmo que “poucos períodos da história do Ministério dos Negócios Estrangeiros terão correspondido, por certo, a momentos tão dramáticos e a uma actividade diplomática tão intensa como a década de 60” (João Hall Themido, *Dez Anos em Washington*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, p. 14).

14 A expressão “*gatekeeper*” é aqui utilizada com o sentido que lhe é dado por Brian Hocking, para quem esta imagem “assenta num conjunto de ideias que lhe estão associadas, a mais fundamental das quais é a centralidade do Estado territorial e a primazia no controlo das fronteiras e dos fluxos de comunicação que as atravessam. Associadas a isto estão as frequentes invocações das especiais qualidades que se podem encontrar na política externa, decorrentes da sua “estranheidade”, reforçadas pela sua ligação à “alta política” e pela prossecução de um interesse nacional identificável. A afirmação da exclusividade na condução da política internacional pode resultar em várias estratégias, através das quais os ministérios dos negócios estrangeiros tentam estabelecer o seu controlo, ao mesmo tempo que reconhecem a necessidade de medidas de coordenação no contexto de um muito mais difuso ambiente político internacional. Essas estratégias assentam, com elevado grau de probabilidade, numa conceptualização hierárquica da coordenação, um processo de cima para baixo no qual o ministério dos negócios estrangeiros, auxiliado pela rede diplomática que dirige, assume o papel de agência central de domínio” (in prefácio de *Foreign Ministries in the European Union*, p. 10).

bora, como é conhecido, sob a estrita orientação e controlo do Presidente do Conselho de Ministros<sup>15</sup>. A reafirmação do carácter essencial da acção do MNE surgiu assim como uma consequência natural da necessidade de agir, sem margem para erros, num ambiente hostil. Mas era também facilitada pela própria natureza do regime político, com a sua tendência intrínseca para o reforço do domínio do poder executivo.

### 1.2. *Política externa e transição democrática*<sup>16</sup>

A queda do regime autoritário, ocorrida em Abril de 1974, não poderia deixar de ter consequências de monta no que à política externa respeitou. É que, encerrado em definitivo o multiseclar ciclo colonial, Portugal viu-se na contingência de ter de reequacionar as suas opções internacionais no quadro de um sistema em mutação acelerada.

Num primeiro momento, às clivagens internas que marcaram o país no decurso do PREC corresponderam, igualmente, preferências de alinhamento internacional significativamente distintas. Ou, como diz Nuno Severiano Teixeira, “sob as lutas ruidosas do processo de democratização interna, travou-se uma outra luta, silenciosa, sobre os objectivos e as opções ideológicas da política externa portuguesa”<sup>17</sup>. Só mais tarde, com o triunfo das forças defensoras da construção de uma democracia de tipo ocidental, foi possível assistir à consolidação de uma política externa largamente consensual, centrada em três pólos fundamentais: a participação no processo de integração europeia, a construção de laços privilegiados com os Estados africanos lusófonos e o aprofundamento da ligação atlântica, esta última de relevo primordial

---

15 O que não impedia que, em questões internacionais consideradas secundárias ou acessórias, o papel principal não pudesse ser deixado a instituições externas ao MNE, desde que naturalmente em coordenação com ele. Foi o caso, por exemplo, da política de conclusão de acordos culturais, entregue em larga medida ao Ministério da Educação Nacional, através do Instituto da Alta Cultura (ver Armando Marques Guedes, “Continuidades e transformações na política cultural internacional do Estado (1974-1999)”, (*Working Paper* n.º 7/99, da colecção de *Working Papers da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, que se pode encontrar em [www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt)), p.5.

16 Sobre o tema, é especialmente interessante analisar os pontos de vista sustentados por dois participantes directos nesse período histórico: Mário Soares, “Nova Política Externa Portuguesa” in *Democracia e Descolonização (10 meses no Governo)*, Lisboa, D. Quixote, 1975, p. 85 e seguintes e Medeiros Ferreira, “Aspectos internacionais da revolução portuguesa” in *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*, Lisboa, INCM, 1981, p. 63 e seguintes.

17 “Entre a África e a Europa: política externa portuguesa 1890-1986”, cit., p. 90.

no plano da segurança e defesa e pressupondo o reconhecimento de um estatuto particular tanto à participação na NATO quanto à relação bilateral luso-americana (propiciado, inclusive, pelo valor estratégico da Base das Lajes).

E, se a estes três pilares estruturais se juntarem alguns aspectos complementares, como a ultrapassagem das desconfianças tradicionais face a Espanha e a consequente assunção da importância estratégica deste relacionamento bilateral, o reforço da relação com o Brasil, o atento acompanhamento da situação magrebina, a necessidade de resolver certas heranças do período colonial – casos da transição de Macau ou da garantia do exercício do direito à autodeterminação do povo de Timor –, ou, em tempos mais recentes, a aposta na dimensão multilateral – que tem como expressão primeira a participação nas operações da ONU –, alcançar-se-á uma imagem realista das relações externas do país, tal como começou a ser desenhada em 1976.

No que ao papel do MNE respeitou, o advento da democracia não teve, no imediato, consequências positivas. De facto, seria *a priori* expectável que a resolução do problema colonial e a consequente normalização das relações diplomáticas com praticamente todos os países do Mundo valorizassem a competência específica do “Palácio das Necessidades”. Diferentemente, porém, a vigência de uma democracia civil incipiente e militarmente tutelada também influenciou sobre a condução da política externa, que em muitos pontos melindrosos passou à margem dos canais diplomáticos. O melhor exemplo dessa prática encontra-se na negociação das condições de concessão de independência às antigas colónias que, como nos revela Mário Soares – à época Ministro dos Negócios Estrangeiros –, foram conduzidas, nos momentos decisivos, pelo Movimento das Forças Armadas<sup>18</sup>.

Também a normalização da vida política a que já se fez alusão, ocorrida com a entrada em vigor da Constituição de 1976, não trouxe, em áreas centrais, benefícios significativos para o MNE.

Registe-se, por exemplo, o que ocorreu com o novo “dossier” da cooperação com os países africanos lusófonos. A eleição de um modelo descentralizado de gestão, em que ao MNE começaram por caber, fundamentalmente, funções de índole política, e aos ministérios sectoriais a acção directa nas áreas da respectiva competência, opção justificada pela necessidade de aproveitar a mais valia da administração ultramarina portuguesa, debilitou muitas vezes o estatuto do “Palácio das Necessidades” num sector em que as actuações nos planos político e da cooperação têm de ser

---

18 Maria João Aveliz, Soares – Ditadura e Revolução, Ed. Público, 1996, p. 315.

vistas como duas faces da mesma medalha, tendência essa que só no final da década de oitenta começou a inverter-se<sup>19</sup>.

Por outro lado, o regresso do país ao Concerto das Nações, de que havia estado arredado nos decénios anteriores à Revolução de Abril, propiciou o surgimento de uma situação de contornos inovadores, marcada pela abertura progressiva aos departamentos governamentais de natureza técnica de um domínio de intervenção que até então lhes estivera quase sempre vedado, e que teve tradução prática na criação frequente de gabinetes de relações internacionais, assuntos europeus ou cooperação para o desenvolvimento. Tal mudança ficou então a dever-se a três factores: um de ordem global, que decorreu da amplamente estudada tendência para o esbatimento da dualidade entre questões internas e questões internacionais, a que a política externa portuguesa evidentemente não fugia; os outros dois, reflexo das mudanças políticas registadas no país, prenderam-se com a redefinição das opções estratégicas em matéria de relações externas e com a desconcentração e até, nalgumas circunstâncias, a fragilização do poder político, ocorridas com a experiência democrática.

Todos os desenvolvimentos identificados tiveram, ao menos numa primeira fase, duas consequências: a perda de poder relativo do “Palácio das Necessidades” e o surgimento de tendências erráticas de actuação, permitidas pela ausência ou insuficiência funcional das indispensáveis práticas de coordenação interdepartamental.

### 1.3. O caso específico das questões europeias<sup>20</sup>

#### 1.3.1. O período pré-adesão

O caso em que a debilidade do estatuto do MNE se tornou mais visível foi, seguramente, a dimensão europeia. Com efeito, erigida a adesão às Comunidades Europeias em principal desígnio nacional<sup>21</sup>, logo pelo I Governo Constitucional – chefiado por

---

19 Analisando a questão do ponto de vista da política cultural externa, Armando Marques Guedes sustenta, nesta linha, que “pouco ajudou o facto de (...) o Estado (...) persistir em manter dispersas (desde o tempo do Ministério do Ultramar e do Gabinete Coordenador para a Cooperação) as acções e actividades, em África, de numerosíssimos organismos públicos” (*Continuidades*, p. 18).

20 No anexo I pode encontrar-se a listagem dos responsáveis políticos que, até à actualidade, tiveram a seu cargo, em governos constitucionais, os domínios dos negócios estrangeiros e da integração europeia.

21 Ver Mário Soares, “Democratic Transition in Portugal and the Enlargement of the European Union” in *Portugal – a European Story* (Edição de Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra), Lisboa, Principia, 2000, p. 34 e seguintes.



Mário Soares e empossado em Julho de 1976 –, assistiu-se a um longo processo negocial conduzido, no essencial, fora das paredes do “Palácio das Necessidades”.

De facto, se na fase prévia à apresentação do pedido formal<sup>22</sup> o Ministério dos Negócios Estrangeiros foi chamado a desempenhar um papel de primeira linha nos contactos em Bruxelas e junto das diversas capitais europeias<sup>23</sup>, o início das negociações provocou uma evidente desvalorização da posição do “Palácio das Necessidades”.

Fundada em múltiplas razões de ordem política, económica e social, ligadas à necessidade de reforçar o ainda titubeante poder democrático, a adesão implicava negociações delicadas de carácter pluridisciplinar, em muito excedendo a tradicional área de intervenção do MNE, habitualmente mais direccionada para as questões de política pura. Assim, ao envolver assuntos relevando da competência de vários departamentos governamentais, o processo colocava, desde logo, um sensível problema de coordenação interministerial<sup>24</sup>.

A ideia de entregar a função de coordenação ao MNE enfrentou em consequência sérias reservas, agravadas ainda pela marcada instabilidade que então afectava os mandatos governamentais, levando a que tal responsabilidade fosse transferida para um nível mais elevado. E, nesse contexto, optou-se por um modelo organizacional inovador, em que o controlo do processo foi transferido para o topo do Executivo<sup>25</sup>.

Com esse fito, procedeu-se à criação, em Agosto de 1977<sup>26</sup>, da Comissão para a Integração Europeia, organicamente inserida na Presidência do Conselho de Ministros, e colocada na directa dependência do Primeiro-Ministro. Contudo, os poderes atribuídos

---

22 Que ocorreu em 28 de Março de 1977.

23 Ver *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias (História e Documentos)*, Parlamento Europeu/ Assembleia da República/ Comissão Europeia, Lisboa, 2001 e Luís Gonzaga Ferreira, *Portugal e as Comunidades Europeias (do 25 de Abril ao pedido de adesão)*, Lisboa, Editorial Vega, 2001.

24 É interessante notar, aliás, que num anterior processo de similar natureza, também ele não ligado portanto às *high politics* – a adesão à EFTA – as negociações tenham sido igualmente conduzidas por um departamento de natureza técnica, nesse caso o Ministério da Economia (Calvet de Magalhães, *Os movimentos de integração europeia no pós-guerra e a participação portuguesa nesses movimentos*, Lisboa, INA, 1981, p. 50 e seguintes).

25 O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto, é muito claro neste ponto, ao afirmar que “em virtude de o processo de negociações envolver aspectos políticos, técnicos e económicos, que caberiam normalmente no âmbito da competência de vários Ministérios, optou-se por fazer depender as novas estruturas directamente da Presidência do Conselho de Ministros, a fim de facilitar a indispensável coordenação e de assegurar uma visão integradora da economia global das negociações”.

26 Pelo Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto. De notar que a criação da CIE ocorreu apenas três meses depois do pedido de adesão e muito antes do início formal de negociações, que teve lugar em 18 de Outubro de 1978.

ao Chefe do Governo eram passíveis de delegação, o que levou a que, no II Governo Constitucional, a responsabilidade de superintender nessa estrutura tenha sido cometida ao Ministro das Finanças e do Plano<sup>27</sup>, assim antecipando uma solução que veio, mais tarde, a ser institucionalmente assumida<sup>28</sup>.

À Comissão, cujo Presidente era equiparado para efeitos protocolares ou de representação a Secretário de Estado, competia<sup>29</sup> preparar e dirigir, no quadro das directrizes estabelecidas pelo Governo, as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeias e, nomeadamente:

- a) Assegurar e promover a orientação geral dos estudos indispensáveis à preparação das negociações;
- b) Coordenar a colaboração dos serviços públicos responsáveis por tarefas sectoriais no âmbito daqueles estudos, compatibilizando a unidade de objectivos e orientações com a desejável descentralização;
- c) Propor ao Governo as medidas necessárias à preparação das estruturas económicas, sociais e administrativas do país, face às exigências da adesão à CEE;
- d) Garantir a audição dos pontos de vista das organizações de trabalhadores e das entidades representativas de empresários e de actividades económicas e mantê-las informadas da evolução dos seus trabalhos.

Para o desempenho de funções de apoio técnico e administrativo, a Comissão dispunha de um órgão executivo, com a categoria de direcção-geral, denominado Secretariado para a Integração Europeia, a quem foi atribuída a responsabilidade de<sup>30</sup>:

- a) Realizar estudos especializados indispensáveis à preparação das negociações com a CEE;
- b) Colaborar com os serviços envolvidos nos trabalhos de preparação das negociações;

---

27 Despacho Normativo n.º 62/78, de 13 de Fevereiro.

28 Sobre a evolução do modelo institucional pode ver-se Cruz Vilaça, "Portugal and European Integration - Negotiations and Legal Implications", in *Portugal - a European Story*, p. 81 e seguintes e Pedro Álvares, *L'élargissement de l'Union Européenne et l'expérience des négociations d'adhésion du Portugal*, Oeiras, INA, 1999, p. 111 e seguintes.

29 Art. 6.º

30 Art. 7.º

- c) Acompanhar a execução dos acordos celebrados com a CEE, por forma a garantir o seu eficaz funcionamento e o melhor aproveitamento das potencialidades respectivas.

Com o desiderato de proporcionar a necessária coordenação entre as múltiplas estruturas da administração pública intervenientes no processo negocial, junto da Comissão funcionava ainda o Grupo de Representantes Permanentes<sup>31</sup>, integrado por representantes de diversos ministérios, das duas Regiões Autónomas e do Banco de Portugal, os quais actuavam como elemento de ligação entre a Comissão e as entidades que lhes competia representar.

Colocada toda esta estrutura negocial fora da tutela directa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a este, para além de ser informado regularmente do andamento das negociações para a adesão, cabia<sup>32</sup> a tarefa de transmitir à Comissão as linhas de orientação e as instruções necessárias à articulação global das negociações com os objectivos concretos da política externa<sup>33</sup>.

Nesta lógica estrutural um elemento importante contribuía, apesar de tudo, para favorecer o “Palácio das Necessidades”: o controlo que exercia sobre a Delegação Portuguesa junto das Comunidades Europeias<sup>34</sup>. Com efeito, o papel essencial desempenhado por esta estrutura ao longo de todo o processo de adesão, aliado ao facto de estar integrada no MNE e de dele receber instruções<sup>35</sup>, fez com que este pudesse, embora de modo indirecto, influir nos processos de decisão muito mais do que a sua inserção na estrutura formal de negociações permitiria, em termos normais, antever<sup>36</sup>.

---

31 Art. 10.º.

32 Art. 2.º.

33 O que originou, nomeadamente, a criação em 1978, no âmbito da Direcção-Geral dos Negócios Económicos, de uma Repartição da Integração Europeia.

34 A actual REPER foi anteriormente designada Delegação Portuguesa junto das Comunidades Europeias, primeiro, e Missão junto das Comunidades Europeias, depois.

35 Artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 306/77.

36 Ernâni Lopes (que iniciou em 1979 o exercício de funções de Chefe da Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias), ao elogiar a lógica subjacente ao dispositivo português de negociação do Tratado de Adesão, destaca “os mecanismos montados de articulação permanente entre a estrutura central, em Lisboa, e a Missão em Bruxelas, à qual veio a caber um papel dinamizador e coordenador do conjunto da negociação e, sobretudo, a motivação, o espírito de equipa e a dedicação extraordinária do pequeno grupo (apenas uma dúzia, sem contar com o Chefe de Missão) de quadros diplomáticos e técnicos em serviço na Missão” (“Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, p. 38).

A debilidade do estatuto político do “Palácio das Necessidades” veio a acentuar-se com a entrada em funções do IV Governo Constitucional, cuja lei orgânica<sup>37</sup> criava o lugar de Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia<sup>38</sup>, o qual era coadjuvado por um Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Económicos e Integração Europeia<sup>39</sup>.

É também na vigência deste Executivo que vai ter lugar, por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 185/79, de 20 de Junho, a actualização da arquitectura política e técnica estabelecida pelo já citado Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto.

O novo diploma procedeu, em primeiro lugar, à instituição formal do Conselho de Ministros para a Integração Europeia, órgão ao qual passou a competir a definição das directrizes para as negociações com as Comunidades Europeias, bem como a responsabilidade por assegurar a harmonização dos diversos interesses em jogo com os objectivos visados com a integração europeia<sup>40</sup>.

Depois, e em natural coerência com as opções definidas, meio ano antes, no diploma orgânico do Governo, estabelecia-se que a Comissão para a Integração Europeia dependia directamente do Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia<sup>41</sup> (e não já do Chefe do Executivo, como se estipulara no diploma de 1977), deixando-se ao mesmo tempo claro que era a ele que cabia orientar e conduzir as negociações para a integração, de acordo com as directrizes emanadas do Conselho de Ministros para a Integração Europeia<sup>42</sup>.

Esta opção traduziu, insista-se, uma limitação acrescida do papel do “Palácio das Necessidades”, cujo titular viu os seus poderes ainda mais restringidos do que aquilo que vinha ocorrendo desde 1977. Mas o diploma não se ficava por aí, pois previa igualmente que, para além do direito de ser informado, regular e directamente, das actividades desenvolvidas pela Comissão para a Integração Europeia, através do seu representante na mesma, ao MNE caberia apenas promover, aos níveis apropriados e no âmbito de acção da sua competência própria, *“as iniciativas que, no processo de negociação, assumissem expressão política, e que não pudessem ser consideradas isoladas do contexto geral da política externa portuguesa”* (itálico nosso)<sup>43</sup>.

---

37 Decreto-Lei n.º 448/78, de 30 de Dezembro.

38 Art. 3.º n.º 1.

39 Art. 3.º n.º 2.

40 Art. 3.º.

41 Art. 7.º.

42 Art. 4.º.

43 Art. 5.º.

Finalmente, e embora não mexendo de forma relevante no estatuto e no papel, quer da Comissão para a Integração Europeia, quer do Secretariado para a Integração Europeia, o Decreto-Lei de 1979 introduzia uma novidade significativa: a institucionalização, no âmbito dos ministérios mais directamente envolvidos no processo negocial, de Gabinetes para a Integração Europeia<sup>44</sup>. Ernâni Lopes sublinha, aliás, a importância desta medida, quando qualifica de essencial “o esforço de mobilização da Administração Pública Central através dos gabinetes especializados nos vários Ministérios, cujos Directores-Gerais tiveram papel decisivo no envolvimento do aparelho burocrático numa nova área que, no mínimo, lhes causava estranheza, se não mesmo desconforto”<sup>45</sup>.

Por seu lado, o V Governo Constitucional enveredou igualmente por uma lógica inovadora, ao introduzir a figura dos Ministros Coordenadores<sup>46</sup>. Nessa linha, foi atribuído ao Ministro da Coordenação Económica e do Plano o poder de superintender no funcionamento da Comissão para a Integração Europeia, esclarecendo-se que lhe cabia assumir, designadamente, a competência que anteriormente cabia, relativamente a ela, ao Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia<sup>47</sup>. Ao mesmo tempo, desaparecia a figura do Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Económicos e a Integração Europeia<sup>48</sup>.

A entrada em funções do VI Governo Constitucional determinou o regresso à figura do Vice-Primeiro-Ministro e a devolução a este das funções de orientação, coordenação e superintendência em matéria de integração<sup>49</sup>, tarefa em que era coadjuvado por um Secretário de Estado da Integração Europeia<sup>50</sup>. De notar, contudo, que o Vice-Primeiro-Ministro acumulava este cargo com o de Ministro dos Negócios Estrangeiros, o que facilitava, através de uma espécie de “união pessoal”, uma visão integrada das questões de integração europeia e de política externa geral.

Com o VII Governo Constitucional assistiu-se à adopção de outra solução original. De facto, assumindo-se a integração europeia como “uma das prioridades essenciais da acção governativa”<sup>51</sup>, enveredou-se pela criação de um Ministério da Integração

---

44 Art. 20.º n.º 1 e art. 22.º.

45 “Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, p. 38.

46 Art. 4.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 386/79, de 19 de Setembro.

47 Art. 9.º n.º 2.

48 Art. 19.º.

49 Art. 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro.

50 Art. 6.º alínea f).

51 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28/81, de 12 de Fevereiro.

Europeia<sup>52</sup>, em cujo âmbito passou a existir igualmente um Secretário de Estado da Integração Europeia, com a incumbência de presidir à Comissão para a Integração Europeia<sup>53</sup>.

Com o VIII Governo Constitucional retornou-se à fórmula assente na existência de apenas um Secretário de Estado da Integração Europeia, que manteve a competência para presidir à Comissão da Integração Europeia. Mas, foi na dependência do Ministro das Finanças e do Plano<sup>54</sup> - ministro ao qual foram reatribuídas as funções de orientação, coordenação e superintendência em matéria de integração europeia<sup>55</sup> - que o Secretário de Estado ficou politicamente colocado. As razões subjacentes a tal solução são explicadas no preâmbulo da lei orgânica do Executivo: ela visava, “sobretudo, incorporar na estrutura económica interna, a curto e médio prazos, todas as transformações da economia portuguesa que é necessário empreender para tornar bem sucedida a adesão de Portugal à CEE”.

O IX Governo Constitucional<sup>56</sup> - curiosamente o que conduziu a fase derradeira do processo negocial e a quem coube assinar o Tratado de Adesão -, deixou de colocar a integração europeia, de uma forma autonomizada, ao nível da estrutura de decisão política. Assim, embora mantendo-se a Comissão para a Integração Europeia no âmbito do Ministério das Finanças e do Plano<sup>57</sup> - que continuou a desempenhar as tarefas de orientação, coordenação e superintendência em matéria de integração europeia<sup>58</sup> -, procedeu-se à extinção do cargo de Secretário de Estado da Integração Europeia<sup>59</sup>. Em consequência desse facto, admitia-se a possibilidade legal de o Presidente da Comissão de Integração Europeia<sup>60</sup> ser convocado a participar, quer no Conselho de Ministros geral, quer no Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos<sup>61</sup>.

---

52 Art. 2.º alínea r).

53 Art. 19.º.

54 Art. 7.º do Decreto-Lei n.º 290/81, de 14 de Outubro.

55 Art. 24.º n.º 7.

56 Para Jaime Gama, o IX Governo Constitucional constituiu, em conjunto com o I e o VI, o conjunto dos “três Governos que impulsionaram decisivamente” o processo de adesão (“Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, p. 42).

57 Art. 13.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 25 de Julho.

58 Art. 44.º.

59 Art. 29.º alínea a).

60 Colocado, naturalmente, na directa dependência do Ministro das Finanças e do Plano - art. 44.º.

61 Art. 23.º n.º 4 e art. 25.º n.º 3.

### 1.3.2. O período pós-adesão

A integração plena na Europa Comunitária, ocorrida em 1986, veio alterar sensivelmente o quadro descrito, e fazê-lo em benefício do “Palácio das Necessidades”<sup>62</sup>.

Assim, a lei orgânica do X Governo Constitucional<sup>63</sup> reconheceu ao MNE, pela primeira vez, o papel central de direcção e articulação em matéria comunitária, quer por força da colocação do Secretário de Estado da Integração Europeia na directa dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros<sup>64</sup>, quer como consequência da transferência para esse departamento governamental da Comissão para a Integração Europeia e do Secretariado para a Integração Europeia<sup>65</sup> (estruturas que viriam, aliás, a ser extintas pouco tempo depois, com a criação da Direcção-Geral das Comunidades Europeias).

A arquitectura político-institucional nestes termos delineada é a que fica definitivamente consagrada e que todos os Executivos que desde então assumiram funções têm adoptado<sup>66</sup>. E isso significa, como refere João de Vallera, que “após ter tentado um número significativo de modelos possíveis, Portugal decidiu, depois das negociações finais de adesão, recorrer a um sistema que, nos seus aspectos gerais, prevalece na maioria dos Estados-membros de dimensão idêntica e que é muito diferente dos sistemas em vigor em países como a França, o Reino Unido e a Alemanha”<sup>67</sup>.

As únicas mudanças entretanto ocorridas prenderam-se com a designação utilizada para identificar o membro do Governo directamente responsável por estas matérias, bem como com o seu estatuto político e protocolar.

No que toca à questão da designação, é de sublinhar a circunstância de se ter passado a falar de Secretário de Estado dos Assuntos Europeus em vez de Secretário de Estado da Integração Europeia. A alteração – ocorrida em Novembro de 1992 – não teve um alcance

---

62 *Portugal nas Comunidades Europeias - Primeiro Ano*, MNE, 1987, p. 181 e seguintes.

63 Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro.

64 Artigo 14.º n.º 1 alínea b).

65 Artigo 14.º n.º 2.

66 XI Governo Constitucional – artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 329/87, de 23 de Setembro; XII Governo Constitucional – artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro; XIII Governo Constitucional – artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro; XIV Governo Constitucional – artigo 13.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro; XV Governo Constitucional – artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio; XVI Governo Constitucional – artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro; XVII Governo Constitucional – artigo 3.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril.

67 “The Negotiating Process” in *Portugal - A European Story*, p. 64.

apenas formal ou semântico. O seu objectivo foi claramente político, visando traduzir uma vontade concreta de definir uma leitura integral das relações entre Portugal e todos os países da Europa (membros ou não da União Europeia), pretensão que se realiza através da atribuição global dessa responsabilidade ao mesmo membro do Governo, em vez de a dividir, como acontecia até então, entre dois Secretários de Estado (o dos Negócios Estrangeiros e o da Integração Europeia).

No que ao estatuto político e protocolar respeita, importa atentar no facto de, em duas situações, o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, normalmente o terceiro membro do Governo na hierarquia do “Palácio das Necessidades”, ter assumido o lugar de “número dois” do Ministério e, portanto, de substituto legal do Ministro. Isso ocorreu em 1992, com Vítor Martins, aquando da remodelação que levou Durão Barroso a MNE<sup>68</sup> e, mais recentemente, com Manuel Lobo Antunes, na reestruturação em que Luís Amado assumiu a pasta<sup>69</sup>. Aliás, a situação é até politicamente mais significativa neste último caso, não só porque o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus acumula estas funções com as de Secretário de Estado Adjunto, mas também porque foi colocado à frente do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação<sup>70</sup>.

Por outro lado, a consciência de que as matérias europeias passaram a assumir uma relevância cada vez mais determinante em toda a actividade governativa e a necessidade de, em consequência, assegurar uma estreita articulação, no plano interno quanto na área externa, entre as múltiplas estruturas da Administração Pública cujas competências se alargaram a esses domínios, conduziu a que, em 1990, o XI Governo Constitucional decidisse (re)criar um Conselho de Ministros especializado nessas questões, desta feita com a designação de Conselho de Ministros para os Assuntos Comunitários, ao qual foram cometidos, nomeadamente, poderes para<sup>71</sup>:

- a) Estabelecer as grandes linhas de orientação política de integração europeia;
- b) Assegurar a coordenação, a nível político, das matérias de maior relevância no domínio comunitário;

---

68 Decreto-Lei n.º 17/93, de 23 de Janeiro.

69 Art. 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 135/2006, de 21 de Julho.

70 Em 1992, a figura do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação tinha sido suprimida, dando lugar apenas a um Secretário de Estado da Cooperação.

71 Artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 329/87, aditado pelo Decreto-Lei n.º 94/90, de 20 de Março.



- c) Acompanhar, de um modo geral, a evolução da integração europeia;
- d) Aprovar o relatório anual relativo ao processo de integração europeia.

Também esta solução se veio a tornar rotineira, podendo encontrar-se plasmada nos diplomas reguladores dos diferentes Executivos que entretanto se sucederam<sup>72</sup>. A única excepção verifica-se com o XVII Governo Constitucional, cuja lei orgânica não faz qualquer alusão expressa aos diversos Conselhos de Ministros sectoriais, incluindo naturalmente ao relativo a assuntos europeus o que, como adiante se verá, não significa contudo um ponto final na prática de proceder, em sede de plenário ministerial, ao acompanhamento e à definição de orientações sobre os principais “dossiers” da política comunitária.

## 2. As Reformas do Ministério dos Negócios Estrangeiros<sup>73</sup>

Do ponto de vista institucional, e algo surpreendentemente, as mudanças determinadas pela transição democrática não se repercutiram de modo imediato na organi-

---

72 Artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 451/91; art. 32.º do Decreto-Lei n.º 296-A/95 (que, na sequência do Tratado de Maastricht, muda a designação para Conselho de Ministros para os Assuntos da União Europeia); art. 33.º do Decreto-Lei n.º 474-A/99; artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 120/2002 (que passa a chamar-lhe Conselho de Ministros para os Assuntos Europeus) e artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 215-A/2004.

73 Por nos parecer interessante, deixamos aqui a indicação das mais importantes fontes legislativas responsáveis pela definição, parcial ou global, da estrutura orgânica do MNE até 1966:

- Carta de Lei de 23 de Abril de 1867, Decreto de 30 de Novembro de 1867 e Decreto de 5 de Dezembro de 1867;
- Decreto de 22 de Abril de 1869 e Decreto de 2 de Junho de 1869;
- Decreto de 18 de Dezembro de 1869 (Reforma Mendes Leal);
- Carta de Lei de 30 de Junho de 1891 e Decreto de 12 de Novembro de 1891 (Reforma Conde de Valbom);
- Carta de Lei de 26 de Fevereiro de 1892 e Decreto de 13 de Dezembro de 1892;
- Carta de Lei de 3 de Setembro de 1897 e Decreto de 31 de Dezembro de 1897;
- Carta de Lei de 12 de Junho de 1901 e Decreto de 24 de Dezembro de 1901;
- Decreto de 26 de Maio de 1911 (Reforma Bernardino Machado);
- Decreto n.º 7899 de 12 de Dezembro de 1921 (Reforma Veiga Simões);
- Decreto n.º 16822 de 6 de Maio de 1929 (Reforma Quintão Meireles);
- Decreto n.º 26162 de 28 de Dezembro de 1935 (Reforma Armindo Monteiro);
- Decreto n.º 29 319 de 30 de Dezembro de 1938 (Reforma Oliveira Salazar);
- Decreto-Lei n.º 47331 de 23 de Novembro de 1966 e Decreto n.º 47478 de 31 de Dezembro de 1966 (Reforma Franco Nogueira).

Sobre esta evolução histórica pode ver-se A. Ferrand de Almeida Fernandes, *Subsídios para a História Administrativa do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1ª parte - das origens até ao final do Século XIX)*, Lisboa, 1979.

zação interna do MNE, porquanto o poder político optou, a esse propósito, por uma lógica de pequenos passos, isto é, de reforma por adaptação. Assim, e pese embora a ocorrência de algumas tentativas visando a sua substituição global, nomeadamente da iniciativa do Ministro Melo Antunes em 1976<sup>74</sup>, a lei orgânica de 1966, à época uma notável obra de arquitectura jurídica e política da responsabilidade do Ministro Franco Nogueira, continuou a ser a trave mestra do funcionamento interno do “Palácio das Necessidades”, apenas nela sendo incluídas, progressivamente, as alterações ditadas pela necessidade de prosseguir uma política externa diferente e mais abrangente.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com a criação de duas estruturas ligadas às questões de apoio ao desenvolvimento<sup>75</sup> – o Instituto para a Cooperação Económica<sup>76</sup> e a Direcção-Geral para a Cooperação<sup>77</sup> – ou do Instituto da Emigração, entidade vocacionada, como a designação deixa antever, para o tratamento dos problemas relacionados com as Comunidades Portuguesas no estrangeiro, matéria de grande sensibilidade política atento o fluxo migratório ocorrido na década de 60 e gerado pelo significativo atraso económico que afectava o país.

Este modelo, provisório e reactivo, a breve trecho demonstrou a sua insuficiência. O incremento das solicitações internacionais que a abertura democrática potenciou, e a dispersão pelos diversos ministérios de competências externas, que a instabilidade governativa interna ampliou, tornaram evidente o desajustamento da estrutura organizatória do “Palácio das Necessidades” – a pouco e pouco transformada numa manta de retalhos, sem qualquer fio condutor – e premente a realização de uma reforma de carácter global.

A entrada nas Comunidades Europeias proporcionou a necessária motivação. Depois de uma primeira tentativa, que não chegou a ver a luz do dia devido à queda

---

74 Sobre o assunto, consulte-se o *Relatório da Comissão de Reestruturação*, III volumes, Lisboa, MNE, 1977.

75 A criação destas duas instituições traduziu a consolidação de um modelo que subsistiu até 1994. No entanto, no período imediatamente a seguir à Revolução haviam sido ensaiadas outras soluções, como a criação de um Gabinete para a Cooperação na Presidência da República e até a institucionalização de um Ministério da Cooperação. Sobre esta interessante – e importante – evolução, pode ver-se Luís Ferreira Leite, *Introdução ao Direito da Cooperação*, Lisboa, Moraes Editores, 1979, p. 111 e seguintes, Pio Coelho de Mendonça, *Portugal e a Cooperação com os Novos Países de Expressão Portuguesa*, Lisboa, 1981, p. 191 e seguintes e, mais recentemente, Armando Marques Guedes, “A dispersão e o centralismo burocrático. Disputas na cooperação cultural bilateral do Estado português, 1974-1999”, in *Themis*, n.º 1, 2000, p. 38 e seguintes.

76 Instituído em 1976.

77 Cujó estabelecimento teve lugar em 1979.

do Governo que a havia preparado<sup>78</sup>, a reforma veio a ocorrer por iniciativa do novo Executivo - o X Governo Constitucional<sup>79</sup>. Feita apressadamente (a sua entrada em vigor ocorreu no dia imediatamente anterior à adesão e pouco mais de um mês após a entrada em funções do X Governo Constitucional) e envolta numa filosofia de redução de custos, a mudança levada a cabo pelo Ministro Pires de Miranda não correspondeu claramente ao exigido<sup>80</sup>. Se é verdade que, ao nível das questões europeias, ela funcionou em benefício do MNE o qual, com a criação da Direcção-Geral das Comunidades Europeias ganhou um poder que nesta área sempre lhe fugira, nos planos tanto político quanto da racionalidade burocrática as medidas implementadas foram pouco felizes<sup>81</sup>.

A principal alteração, traduzida na aglutinação numa única estrutura - a Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos - das competências anteriormente distribuídas, numa base funcional, por três entidades - as Direcções-Gerais dos Negócios Políticos, dos Negócios Económicos e das Relações Culturais Externas<sup>82</sup> -, teve como resultado o surgimento de uma gigantesca e paralisadora macroestrutura à qual cabia "acompanhar todas as vertentes da política externa portuguesa, excepção feita aos problemas do âmbito das Comunidades Europeias e à política de cooperação"<sup>83</sup>.

### 2.1. A reforma de 1994

A primeira presidência portuguesa das Comunidades Europeias, ocorrida em 1992, embora tenha constituído um inegável êxito no plano político veio confirmar a patente desadequação dos mecanismos de funcionamento do MNE - só ultrapassada à custa de grandes esforços e sacrifícios pessoais dos seus funcionários - exigindo, uma vez mais, o recurso a uma solução muito usual na Administração portuguesa: o

---

78 A reforma, devida ao então Ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama, chegou inclusive a ser aprovada em Conselho de Ministros, mas nunca foi objecto de promulgação presidencial.

79 O Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de Dezembro aprovou a nova lei orgânica.

80 Não se tratou apenas de dar corpo à reestruturação preparada por Jaime Gama, mas antes de levar a cabo uma nova reforma, muito distinta daquela nos aspectos essenciais.

81 No plano burocrático, a desadequação das medidas então adoptadas teve o seu expoente máximo na criação da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e da Administração Financeira e Patrimonial, que conjugava na mesma estrutura, como se depreende da própria designação, dois tipos de questões que devem ser objecto de óbvio tratamento separado.

82 A última destas Direcções-Gerais era muito mais recente, datando a sua criação de 1982.

83 *A Reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Lisboa, MNE, 1995, p.14

surgimento de esquemas informais de actuação que permitam ultrapassar, com alguma eficácia, os bloqueios dos circuitos burocráticos normais.

Por outro lado, são também favoráveis as circunstâncias políticas internas, nomeadamente no que respeita à vigência de um longo período de estabilidade governativa. Além disso, a assunção de funções, em finais de 1992, por um novo Ministro, veio impor uma inovadora lógica de mudança, pois o titular então empossado - José Manuel Durão Barroso -, desde cedo elegeu como uma das prioridades da sua actuação o repensar da estrutura do MNE.

Insistindo em que para “conferir à diplomacia portuguesa um papel ainda mais activo e de maior intervenção”<sup>84</sup>, seria “indispensável uma gestão global e integrada dos nossos interesses e objectivos de acção externa, mediante uma articulação adequada das suas várias componentes (política, económica e cultural)”<sup>85</sup>, o Ministro deixou bem claro que para o “Palácio das Necessidades” poder assumir “em pleno a sua vocação de principal executor da política externa definida pelo governo, tornava-se necessário que dispusesse de uma estrutura melhor adaptada às exigências suscitadas pela rápida evolução da sociedade internacional”<sup>86</sup>.

Durão Barroso vai, assim, levar a cabo uma reforma profunda que, partindo da concepção de que, no respeitante às relações externas do Estado, “o MNE é o especialista nas questões políticas, mas concomitantemente o generalista em todas aquelas - económicas, culturais, ou outras - que, de alguma forma, tenham relevância para a defesa ou promoção dos nossos interesses no plano internacional”<sup>87</sup>, se consubstancia num vasto conjunto de diplomas cuja vigência se inicia em 1 de Março de 1994<sup>88</sup> e que atingiu quase todas as áreas do Ministério, tanto políticas quanto administrativas. E que, nalguns casos, se traduziu mesmo na introdução de inovações organizacionais ao esquema tradicional da Administração Pública, o que provocou fortes reticências por parte dos habituais “guardiães do tempo” da tradição burocrática.

A reforma baseou-se, no que ao plano político respeita, em dois pressupostos fundamentais: uma nova divisão funcional de competências e um reforço dos mecanismos de coordenação interna.

---

84 “Política Externa Portuguesa: principais desenvolvimentos em 1993 e perspectivas para 1994”, in *A Política Externa Portuguesa (1994-95)*, Lisboa, MNE, 1995, p. 13.

85 *Idem*.

86 *Ibidem*, p. 21

87 “Os objectivos da reestruturação do Ministério”, in *A Política Externa Portuguesa (1994-95)*, p. 56.

88 O diploma fundamental foi o Decreto-Lei n.º 48/94 de 24 de Fevereiro.

Abandonando a distinção entre o político e o económico, a estrutura passou a assentar no eixo bilateral-multilateral, visto como mais adequado porque, no contexto actual, se afigurava redutora a separação entre matérias de índole política, por um lado, e de natureza económica, por outro.

Entendeu-se, na ocasião, que o novo modelo criaria condições mais eficazes para o reforço da acção no domínio multilateral, a qual tem sido considerada, no quadro da crescente globalização e interdependência a que ao longo dos anos se vem assistindo, uma peça essencial para a afirmação internacional de um país com as características de Portugal, como veio a ser demonstrado, por exemplo, pela designação de portugueses para prestigiados cargos internacionais (a presidência da 50ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, a Secretaria-Geral da UEO ou a presidência da Comissão Europeia), pela eleição do país para membro não permanente do Conselho de Segurança no biénio 1997/98, pela realização em território nacional de importantes eventos como a cimeira da OSCE em 1996 ou, em 1998, da Cimeira Ibero-Americana, ou pela participação activa em operações de paz, quer no quadro das Nações Unidas, quer sob a égide da NATO.

Em consonância com esta leitura, optou-se pela criação de uma Direcção-Geral das Relações Bilaterais e de uma Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais as quais, a par da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)<sup>89</sup>, que permaneceu imutável, se assumiram como o núcleo duro da máquina diplomática portuguesa.

A reorganização estendeu-se ainda às áreas da cooperação para o desenvolvimento e da política de promoção da língua e do ensino do português, aqui criando igualmente condições para o incremento dos poderes do MNE. Anteriormente forçado a uma partilha de competências com o Ministério das Finanças, no primeiro caso, e com o Ministério da Educação, no segundo, o “Palácio das Necessidades” conseguiu obter a tutela exclusiva sobre as duas estruturas responsáveis pela acção principal nesses domínios: o novo Instituto da Cooperação Portuguesa (produto da fusão do Instituto para a Cooperação Económica e da Direcção-Geral para a Cooperação) e o Instituto Camões.

Completo as alterações no plano político-diplomático a criação da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, serviço vocacionado para o apoio e acompanhamento ao numeroso universo de emigrantes dispersos pelo mundo e fruto

---

<sup>89</sup> Tratava-se da anterior Direcção-Geral das Comunidades Europeias, que apenas registou uma mudança de designação.

de uma nova visão integrada desta problemática, ao congregar numa mesma entidade a responsabilidade pela prossecução das políticas de apoio a tais comunidades e a gestão do principal instrumento dessa acção, isto é, dos postos consulares.

A reforma abrangeu ainda o domínio administrativo, área de grande sensibilidade pelas especiais características apresentadas por uma estrutura que, devido à sua dispersão geográfica, torna complexo qualquer esforço de gestão eficaz e fiscalização adequada. Aí, a necessidade de introduzir soluções operacionais de actuação e de melhorar a transparência administrativa, conduziram à criação do Departamento Geral de Administração, do Fundo para as Relações Internacionais e do Instituto Diplomático, este último com uma componente muito relevante, mas ao longo do tempo ignorada - a da formação dos diplomatas<sup>90</sup>.

A racionalidade da acção diplomática está dependente, em larga medida, da capacidade para introduzir e manter mecanismos de articulação entre as diversas estruturas envolvidas. Durante muito tempo assente no papel central desempenhado pelo Secretário-Geral do MNE, o modelo de coordenação foi-se degradando como consequência da progressiva perda de influência daquele no plano político, fruto da transferência dos seus poderes tradicionais para os gabinetes ministeriais. Tal estado de coisas vinha originando visíveis e graves prejuízos, anulando a indispensável coordenação de primeira linha ao nível diplomático e hipervalorizando a articulação num único escalão de tipo político-governamental.

Perante a necessidade de pôr fim a uma situação de contornos muito negativos, optou-se por implementar uma estrutura bicéfala de coordenação, atribuindo tais funções, no plano da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais ao Secretário-Geral, e no domínio político a uma nova figura - o Director-Geral de Política Externa - cuja criação foi, sem dúvida, a maior inovação da reforma de 1994.

Enquanto ao primeiro foi atribuída a responsabilidade última pelo bom funcionamento do Ministério, tarefa natural para aquele que é desde sempre visto como o chefe da carreira diplomática, o segundo viu ser-lhe confiada a missão de racionalizar a acção na área político-diplomática.

O Director-Geral de Política Externa passou assim a ocupar o centro nevrálgico do MNE, assumindo a sua missão uma tripla dimensão<sup>91</sup>:

---

90 Sobre esta última questão, veja-se Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes, "Os Institutos Diplomáticos e a formação de diplomatas", *Negócios Estrangeiros*, n.º 9.1., Março 2006, p. 62 e seguintes.

91 Inicialmente, e no âmbito do então designado Comité Político, cabia ainda ao Director-Geral de Política Externa a representação nacional nesse órgão.

- a) Articular o funcionamento dos diversos serviços actuantes na área diplomática. Tal tarefa – que levou à criação do Conselho de Coordenação Político-Diplomática, o qual reúne sob a sua presidência –, concede-lhe uma relação de visível preeminência face aos seus pares, embora sem questionar as competências dos outros directores-gerais relativamente ao funcionamento das estruturas que directamente chefiam;
- b) Constituir-se em conselheiro privilegiado do Ministro e dos Secretários de Estado, porquanto é o funcionário que possui a visão mais articulada e integrada da globalidade da política externa;
- c) Gerir uma Direcção-Geral que, sendo fundamentalmente uma estrutura de coordenação, se ocupa ainda de alguns assuntos de primeira grandeza ou especial sensibilidade para a diplomacia portuguesa como é o caso da PESC ou da CPLP<sup>92</sup>.

## 2.2. A reforma de 2006

Importantes desenvolvimentos políticos tiveram lugar após a adopção da reforma de 1994, com tradução concreta na ocorrência da alternância democrática e na consequente formação de Executivos de distintas cores partidárias. Foram reduzidas, porém, as repercussões dessa mudança no interior do MNE. O Ministro Jaime Gama, que assumiu funções cerca de um ano e meio após aquela reestruturação, sem abdicar de assinalar, aqui e acolá, os aspectos que classificava como menos conseguidos ou mais criticáveis dessa reforma, não considerou necessário ir para além de algumas adaptações pontuais<sup>93</sup> e optou por manter as características essenciais da estrutura herdada<sup>94</sup>.

---

92 Ou era o caso da questão de Timor-Leste. Aliás, foi a necessidade de dar um tratamento particular a matérias deste tipo que esteve na base da criação, no âmbito da Direcção-Geral de Política Externa, do Gabinete de Assuntos Políticos Especiais.

93 Significativamente, no discurso de encerramento do Seminário Diplomático de 1999, o então Secretário-Geral do Ministério, Embaixador Ribeiro de Menezes, deixou bem claro que “a filosofia de modernização e de nova gestão, é a de que se acha concluído, nas suas grandes linhas, embora sempre sujeito a correcções pontuais, o quadro legal em que ela se move e não será de esperar nos tempos mais chegados grandes alterações de substância” (in *A diplomacia portuguesa face ao século XXI*, Lisboa, Instituto Diplomático, 1999, p. 256).

94 É muito interessante constatar que na obra que congrega os discursos feitos no seu primeiro quadriénio como Ministro – *A Política Externa Portuguesa (1995-1999)*, Lisboa, MNE, 2001 – não há qualquer referência à necessidade de mexer na estrutura orgânica aprovada pelo seu antecessor.

Também com os Ministros Martins da Cruz, Teresa Gouveia e António Monteiro tudo permaneceu, no essencial, na mesma. Tal realidade - radicalmente distinta da que ocorreu em quase todos os outros ministérios - é muito relevante, uma vez que pareceu transmitir a aceitação global da filosofia subjacente aquela reestruturação, mas também a convicção de que as mudanças permanentes no aparelho institucional da política externa têm, normalmente, consequências negativas no sucesso e na eficácia da mesma.

A única excepção relevante<sup>95</sup> registou-se na área da cooperação para o desenvolvimento, que conheceu, nesse período, um atribulado percurso institucional. Um percurso que começou em 1999, com a criação da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, entidade que substituiu o Fundo para a Cooperação Económica; que passou pela aprovação, em 2001, de uma nova legislação regulamentadora do Instituto da Cooperação Portuguesa; e que culminou, em 2003, no surgimento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, resultante justamente da fusão da APAD com o ICP.

A estabilidade orgânica que o “Palácio das Necessidades” registou durante mais de uma década veio a conhecer um ponto final num momento em que este artigo se encontrava já em fase de finalização.

O primeiro indicador público dessa intenção foi revelado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, que aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). E a concretização ocorreu poucos meses depois, por via da aprovação da nova lei orgânica do “Palácio das Necessidades” - o Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro. Note-se, a este propósito, que a reforma do MNE foi preparada quando o Ministro Freitas do Amaral se encontrava em funções, mas veio a ser juridicamente consumada após o Ministro Luís Amado assumir o cargo<sup>96</sup>. Vale a pena referir, aliás, que a versão final do diploma (já da responsabilidade deste

---

95 Ao referir-se à área da cooperação para o desenvolvimento como a única excepção à estabilidade global do modelo orgânico aprovado em 1994, pretende-se apenas sublinhar que, em todos os outros domínios, se mantiveram as opções estratégicas então assumidas. Não, evidentemente, que tudo tenha ao longo dos anos ficado exactamente na mesma. Tal não aconteceu de facto, pois praticamente todas as regulamentações legais dos diversos serviços sofreram, aqui ou acolá, modificações, chegando mesmo a suceder, como no caso do Instituto Camões, que em apenas seis anos tenham sido aprovadas três leis orgânicas (Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de Julho, Decreto-Lei n.º 52/95, de 20 de Março e Decreto-Lei n.º 170/97, de 5 de Julho).

96 De facto, embora apenas publicada em 27 de Outubro, a nova lei orgânica foi aprovada no Conselho de Ministros de 20 de Julho.



último) apresenta diferenças importantes – de resto no sentido positivo – face aos projectos que a antecederam.

Embora enquadrada numa política de reforma da globalidade da administração pública, e partilhando dos pressupostos centrais em que ela assenta, a reestruturação do MNE parte também da invocação de um conjunto de insuficiências e desajustamentos imputáveis à legislação datada de 1994, a saber: a frequente duplicação de funções de suporte por diversos organismos; a crescente sobreposição das atribuições na área da política externa verificada entre diversas unidades orgânicas; a incapacidade de responder de modo flexível aos novos desafios da integração europeia, da globalização e do terrorismo; e a desconformidade do organograma vigente com os objectivos principais da política externa portuguesa, designadamente em sede de diplomacia económica<sup>97</sup>.

Em ordem a por fim às dificuldades assim identificadas, avança-se com diversas modificações orgânicas consideradas mais aptas para lhes dar resposta, de entre as quais se destaca, no que ao plano político-diplomático (e só a esse) respeita: a criação de uma nova direcção-geral dedicada aos assuntos técnicos, científicos e económicos internacionais e a racionalização das estruturas dedicadas à definição, coordenação e execução das diversas vertentes da política externa portuguesa.

Não sendo possível – nem se justificando – no quadro do presente trabalho empreender uma análise aprofundada dos contornos desta reestruturação – até porque a sua concreta formatação ficará também dependente das ainda não elaboradas regulamentações orgânicas de cada um dos serviços – sempre se deverá dizer que ela, embora mantendo intacta uma parte significativa da estrutura vigente desde 1994, se afasta desta num aspecto central: a filosofia em que assenta a divisão funcional. Com efeito, se anteriormente a organização se orientava, como vimos, pela linha que divide o bilateral do multilateral, com expressão institucional na existência de uma direcção-geral para cada uma dessas áreas, a nova reforma assenta antes na distinção entre matérias políticas e não políticas.

Dessa diversa concepção resulta a opção pela criação de uma nova direcção-geral – com a designação de Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos –, que passa a agregar as atribuições antes cometidas à Direcção-Geral das Relações Bilaterais e à Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais em matéria de assuntos económicos,

---

<sup>97</sup> Este diagnóstico consta do preâmbulo da nova lei orgânica.

científicos e técnicos<sup>98</sup>, e pela integração na Direcção-Geral de Política Externa das atribuições que aquelas duas estruturas assumiam no plano político<sup>99</sup>.

Em termos gerais, a nova legislação aponta pois para uma arquitectura que, na sua filosofia básica, representa o regresso, quarenta anos depois, às ideias que presidiram à reforma Franco Nogueira, período em que, recorde-se, a estrutura do “Palácio das Necessidades” assentava basicamente na existência de uma direcção-geral política e uma direcção-geral económica, esquecendo as abissais diferenças entre a política internacional de então e a dos nossos dias e ignorando igualmente as insuficiências, há muito identificadas, desse tipo de esquema organizatório, as quais estiveram justamente na origem da busca de outros modelos mais adequados. Acresce que a eventual concretização dessas intenções tem todas as condições para originar a progressiva fragilização dos actuais mecanismos político-diplomáticos de coordenação.

É verdade que junto da Direcção-Geral de Política Externa continuam a funcionar o Conselho de Coordenação Político-Diplomática e a Comissão Interministerial de Política Externa<sup>100</sup>, o que deve ser lido como uma permanência da preocupação de manter o seu controlo em termos de articulação, tanto no interior do “Palácio das Necessidades” como para além das fronteiras dele. O problema – entre outros – é que, ao receber um conjunto alargado de atribuições provenientes das anteriores Direcção-Geral das Relações Bilaterais e Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais, a Direcção-Geral de Política Externa passa também a ser a entidade executante da política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e no dos organismos multilaterais de carácter político, o que significa que ela acumula funções de coordenação global com alargadas tarefas de execução sectorial.

Tal solução, que se afigura como pouco razoável – seja no domínio dos conceitos, seja no plano prático – vai nomeadamente obrigar o Director-Geral a dedicar uma parcela importante da sua acção e da sua disponibilidade à gestão diária dos múl-

---

98 De acordo com o art. 13.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro, a Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos “tem por missão dar efectividade e continuidade à acção do MNE no plano internacional bilateral e multilateral no que respeita a todos os assuntos de carácter económico, científico e técnico”.

99 Estabelece o art. 10.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006 que a DGPE tem por missão assegurar a coordenação e decisão dos assuntos de natureza político-diplomática, incluindo a PESC e a PESD, bem como dos assuntos no domínio da segurança e defesa, e executar a política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e no plano multilateral de carácter político”.

100 Ver as alíneas a) e b) do n.º 3 do art. 10.º da nova lei orgânica.

tiplos serviços que passam a dele directamente depender, em vez de se concentrar na dimensão central da articulação do trabalho das diversas direcções-gerais e no aconselhamento político dos titulares governamentais. Daí que seja muito possível que o Director-Geral de Política Externa se venha a transformar num director-geral como os outros, perdendo-se a sua verdadeira mais-valia, que lhe advinha da sua posição de *primus inter pares* e das consequências funcionais daí decorrentes.

A nova legislação não deixa, porém, de introduzir algumas medidas positivas. De entre elas, destaca-se a alteração da designação da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, que passa a denominar-se Direcção-Geral dos Assuntos Europeus<sup>101</sup> – mudança consentânea, aliás, com a sua dependência política e funcional directa relativamente a um cargo político que, desde há uma dúzia de anos, passou a ter o nome de Secretário de Estado dos Assuntos Europeus –, bem como o alargamento do seu espectro de acção, por via da recepção dos poderes, anteriormente alocados à Direcção-Geral das Relações Bilaterais, para acompanhar as relações bilaterais com os Estados membros da União Europeia e com os países admitidos como candidatos<sup>102</sup>.

Em termos gerais, poder-se-á assim dizer que é muito duvidoso que a reestruturação ora iniciada reúna os componentes adequados à melhoria das condições de funcionamento do MNE, correndo-se ao invés o risco de ela afectar negativamente a definição e a prossecução da política externa portuguesa. Com isto não se pretende dizer que tudo deveria manter os contornos fundamentais definidos na reforma de 1994 e que não houvesse relevantes melhorias a introduzir. Apenas que o caminho a seguir deveria ser bem diferente daquele que se escolheu.

### 3. A Dimensão Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros

A natureza semipresidencialista do sistema de governo estabelecido pela Constituição tem implicações directas no que à condução da política externa respeita. Remetendo o Parlamento a um papel lateral e reconhecendo ao Presidente da República

---

101 Ver o art. 12.º da nova lei orgânica.

102 Define o art. 12.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006, que a DGAE “tem por missão orientar a acção portuguesa nas instituições próprias da União Europeia, as relações bilaterais com os respectivos Estados membros e outros admitidos como candidatos, bem como acompanhar e coordenar a definição das posições nacionais sobre as políticas da União, em conjunto com todos os ministérios sectoriais competentes e com os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”.

um conjunto limitado de poderes, muitos deles de ordem essencialmente formal, a lei fundamental portuguesa – diferentemente do que ocorre com a Constituição francesa da V República – atribui ao Governo o poder de direcção e condução da política externa, concentração essa que é favorável – ao menos no plano dos princípios – ao incremento do papel do MNE.

À semelhança do ocorrido noutros Estados Membros, a integração europeia repercutiu-se também, e de modo significativo, no relacionamento entre órgãos de soberania, acentuando ainda mais o predomínio governamental. Tal tendência, que decorre em larga medida da presença exclusiva – ou quase – do Executivo no *decision-making process* europeu, não tem sido adequadamente contrabalançada, nomeadamente no que toca ao exercício dos poderes da Assembleia da República<sup>103</sup>, pese embora as exigências que foram introduzidas, quer no domínio constitucional, quer ao nível da legislação que define os mecanismos de acompanhamento, por parte do Parlamento, da participação nacional na União Europeia – actualmente a Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto<sup>104</sup>.

Por outro lado, e na medida em que traduziu uma redefinição de monta da política externa portuguesa, a adesão à Europa Comunitária reflectiu-se de imediato, como atrás ficou dito, nas funções desempenhadas pelo “Palácio das Necessidades”. Valerá a pena, por isso, abrir aqui um parêntesis para esquematizar o processo de condução da política europeia.

De acordo com o art. 182.º da Constituição cabe ao Governo a responsabilidade pela condução da política geral do país. E, no contexto do Executivo, é o Conselho de Ministros quem define as linhas gerais da política governamental, bem como as da sua execução (art. 200.º n.º 1 alínea a) da lei fundamental).

Como já se referiu<sup>105</sup>, os Governos acolhiam habitualmente na sua legislação orgânica a existência de um Conselho de Ministros para os Assuntos da União Europeia, ao qual eram atribuídas responsabilidades no plano da condução política global, nas vertentes interna e externa, no quadro da participação nacional na construção europeia<sup>106</sup>.

---

103 Sobre este ponto, ver por todos João Miranda, *O papel da Assembleia da República na Construção Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 45 e seguintes.

104 A nova legislação, recentemente aprovada, tem por desiderato principal melhorar e densificar os procedimentos de intervenção do Parlamento no plano da política europeia, indo bastante mais longe do que sucedia com o diploma anterior – a Lei n.º 22/94, de 15 de Junho –, mas não é ainda possível fazer qualquer balanço da sua aplicação.

105 Ver ponto 1.3.2.

106 Ver, por todos, o art. 32.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 215-A/2004.

O simples facto de o XVII Governo Constitucional ter decidido romper com essa prática, e suprimir toda e qualquer referência à existência de reuniões ministeriais sectoriais, não pode contudo levar a concluir que fica afectada a função anteriormente reconhecida, de modo expresso, ao plenário ministerial. Na verdade, se ao Conselho de Ministros compete, constitucionalmente, definir as orientações globais da acção em áreas determinantes da actividade do Executivo, então isso significa, necessariamente, que aquele continua a ter uma função central na fixação da estratégia política no que toca às matérias da União Europeia<sup>107</sup>.

Indiscutível se afigura contudo a conclusão de que a política de integração europeia é conduzida por um “tandem” constituído pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus. Além disso, um papel discreto, mas fundamental, cabe ao Gabinete do Primeiro-Ministro e, muito especialmente, à sua assessoria diplomática - de longe a mais numerosa e influente de todas as assessorias -, que desempenha, na sua área de intervenção, três funções essenciais: filtragem da informação recebida, dinamização da iniciativa política e controlo da coerência da acção.

Podem parecer paradoxal que a participação no processo de construção europeia tenha favorecido o MNE, contrariando a tendência registada até 1986. De facto, a dispersão de competências pelos ministérios sectoriais poderia conduzir à situação inversa, ou seja, ao agravamento da perda de poder do “Palácio das Necessidades”, tanto mais que, numa outra área das relações externas na qual se criou uma situação algo comparável - a política de cooperação - se havia verificado um indubitável fortalecimento dos departamentos técnicos.

Não pode, é certo, esquecer-se o contributo dado pelos próprios mecanismos comunitários, na medida em que o único órgão decisório de competência transversal da União Europeia é o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas - no qual, como se sabe, têm assento os chefes da diplomacia -, muito particularmente quando reúne no formato “Assuntos Gerais”. Mas são sobretudo razões internas que explicam o reforço dos poderes do MNE.

---

107 Aliás, o facto de o Regimento do Conselho de Ministros (aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 64/2006) estabelecer que a agenda do Conselho de Ministros inclui uma parte A, que serve justamente para debater assuntos específicos de políticas sectoriais (alínea a) do n.º 3 do art. 35.º), permite concluir que aí se poderão levar a cabo, numa base regular, as tarefas de informação e coordenação que tradicionalmente cabiam ao Conselho de Ministros para os Assuntos da União Europeia.

Em primeiro lugar, o facto de as questões europeias constituírem o cerne da política externa portuguesa. Não se trata de uma opção táctica, mas antes de algo a que o futuro do país e da sua afirmação no Mundo se encontra intrinsecamente ligado. A realização do interesse nacional depende, em assinalável medida, do sucesso que se consiga obter num processo de integração que, apresentando alguns riscos sérios trará, se conduzido com eficácia, enormes vantagens. E, para que tal suceda, é *conditio sine qua non* a gestão rigorosa da participação do país nas estruturas comunitárias.

O êxito depende, assim, da capacidade para levar a cabo uma estratégia concertada de actuação em todos os sectores que a política europeia abarca. Ora, se a condução política nos momentos decisivos há-de caber ao Primeiro-Ministro, até porque é ele quem chefia a delegação nacional ao Conselho Europeu, a articulação das diversas posições sectoriais há-de ser, por regra, da responsabilidade do Ministro dos Negócios Estrangeiros, o qual, recorde-se, desde sempre teve assento no órgão máximo de decisão comunitária.

Em segundo lugar, convém recordar que apesar de os diversos Ministros exercerem, no plano europeu, os poderes atribuídos aos departamentos que chefiam, a valoração decisiva para a definição da posição nacional é de ordem política, ficando esta, em primeira linha, a cargo do MNE.

Em terceiro lugar, a União Europeia não implica apenas uma negociação permanente no quadro do relacionamento com os restantes Estados Membros. O facto de se tratar de uma entidade que mantém desde sempre relações externas, e que desenvolveu, após o “Relatório Davignon”, competências na área da política externa e de segurança, implica em várias ocasiões o envolvimento directo dos Estados, a par da Comissão Europeia, nas negociações com terceiros – países ou organizações internacionais. Tal participação, afectando directamente os interesses externos do país deve ser dirigida, pelo menos nas questões essenciais, pelo “Palácio das Necessidades”, como sucede, por exemplo, com as negociações no âmbito da OMC.

Por último, é importante sublinhar que alguns dos temas mais delicados do processo de construção europeia, e que assumem um carácter decisivo para um país da dimensão de Portugal, são de índole marcadamente política. Pense-se, por exemplo, em assuntos como o alargamento, a reforma institucional ou a estratégia a seguir nas Conferências Intergovernamentais. Esses, justamente pelo seu carácter essencial, só podem ser objecto de orientação política estabelecida pelo “duo” Primeiro-Ministro – Ministro dos Negócios Estrangeiros e conduzidos pelos canais diplomáticos.

Os motivos políticos referidos pareciam assim favorecer um departamento de competência generalista como é o MNE. Ao mesmo tempo, porém, o carácter muito técnico dos problemas suscitados por um complexo processo de integração em permanente aprofundamento poderia fazer ressaltar as insuficiências das estruturas diplomáticas e favorecer portanto o aumento do peso dos departamentos sectoriais. Nessa medida, a resolução deste problema instrumental de coordenação horizontal - dotar o “Palácio das Necessidades” de “know-how” em todos os domínios da integração - apresentava-se como decisiva.

Nessa medida, pode dizer-se que na solução encontrada para a organização da Direcção-Geral das Comunidades Europeias - depois dos Assuntos Comunitários e agora dos Assuntos Europeus - residiu, em larga medida, a chave para explicar como o MNE conseguiu garantir o controlo da política europeia. É que tais serviços<sup>108</sup> foram pensados de modo a funcionarem como um “interface” eficaz, quer das instituições comunitárias quer da administração pública nacional, o que lhes permite assegurar um diálogo intenso com os serviços da Comissão Europeia e garantir, igualmente, a coordenação técnica entre as diversas estruturas do Estado português.

Importante foi, também, a adopção de uma política inovadora de recrutamento de pessoal. Diferentemente do que por tradição ocorria no MNE, inteiramente dirigido e quase integralmente composto por funcionários diplomáticos, a então Direcção-Geral das Comunidades Europeias - herdeira directa, recorde-se, do Secretariado para a Integração Europeia - foi criada recorrendo ao recrutamento, a todos os níveis - inclusive dirigente -, de pessoal técnico exterior à carreira diplomática, o qual tem constituído, desde então, a enorme maioria dos recursos humanos dessa estrutura.

O facto de o “Palácio das Necessidades” se encontrar dotado de um alargado universo de especialistas com vasto conhecimento das múltiplas áreas da política europeia “descodifica” a sua relação com os outros Ministérios envolvidos, os quais encontram assim interlocutores técnicos com perfeito domínio dos “dossiers” e, além disso, utilizadores do mesmo tipo de linguagem, ao mesmo tempo que permite ao MNE manter um olhar atento sobre a acção com relevância comunitária de todos os outros serviços do Estado. E a simbiose harmónica assim estabelecida garante não só o adequado

---

108 Inicialmente regulada pelo Decreto-Lei nº526/85 de 31 de Dezembro, a DGAC - hoje DGAE - passou a funcionar nos termos do Decreto-Lei nº344/91 de 17 de Setembro, aprovado tendo em vista a primeira presidência portuguesa (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 408/99, de 15 de Outubro).

enquadramento político-diplomático da acção, mas também a articulação dos diversos interesses parcelares.

Pelo papel que desempenham na manutenção do controlo, pelo MNE, da política europeia, há ainda duas outras estruturas a merecer referência autónoma: a Representação Permanente em Bruxelas (REPER)<sup>109</sup> e a Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus (CIAE)<sup>110</sup>.

Como antes se sublinhou, a REPER assumiu sempre uma função central nas questões comunitárias (e também na CPE/PESC). E não será exagero afirmar que raros são os casos em que uma embaixada ou representação permanente têm níveis de intervenção na formulação da política externa similares aos da REPER. Em circunstâncias normais, o processo de decisão relativo às questões comunitárias é claramente de natureza dialéctica, reflectindo as posições nacionais, em larga medida, as propostas apresentadas ou os pareceres emitidos pela Missão em Bruxelas<sup>111</sup> e, em especial, os pontos de vista transmitidos pelo Representante Permanente ou pelo Representante Permanente-Adjunto, responsáveis pela participação portuguesa no COREPER I e II e pelo Representante Permanente no COPS (Comité Político e de Segurança).

Sucedo que a REPER é ela própria um somatório da administração pública, integrando, para além de funcionários diplomáticos - aos quais cabe a sua direcção -, conselheiros e adidos técnicos oriundos da generalidade dos departamentos da administração central, bem como das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Compreende-se, assim, como uma adequada direcção da REPER permite ao “Palácio das Necessidades” manter uma vigilância efectiva do canal preferencial de ligação às estruturas comunitárias. E isso tem ocorrido, autorizando a conclusão de que a REPER é hoje, porventura, a missão diplomática portuguesa de maior relevância<sup>112</sup> (o que não significa, necessariamente, a de maior prestígio diplomático).

---

109 A REPER foi criada pelo Decreto-Lei n.º 459/85, de 4 de Novembro e funciona ainda hoje nos termos definidos por esse diploma, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 97/2006, de 5 de Junho.

110 Criada pelo Decreto-Lei n.º 527/85, de 31 de Dezembro e antes designada por Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias e por Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários.

111 Ver João de Vallera, *The Negotiating Process*, p. 61 e seguintes.

112 A vontade de reforçar o controlo do MNE sobre a REPER ficou bem patente com a aprovação de legislação (Decreto-Lei n.º 234-B/96 de 28 de Julho) que limita a três anos o período de estadia em Bruxelas dos representantes dos departamentos sectoriais, período esse só prorrogável uma vez. É evidente que, quanto mais for a sua rotação, tanto mais difícil se tornará a afirmação de um estatuto de especial influência ou a consolidação de vias paralelas de diálogo, que só o prolongamento das missões no tempo permite. De notar que esta opção legal foi mantida pelo Decreto-Lei n.º 97/2006, na redacção que deu ao art. 6.º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 459/87.



Relevante é igualmente, neste contexto, a função que a CIAE desenvolve<sup>113</sup>. Trata-se de uma estrutura de coordenação horizontal de tipo intergovernamental, reunindo altos funcionários representantes dos diversos ministérios, Regiões Autónomas e serviços do Estado, sob a presidência do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (ou do Director-Geral dos Assuntos Europeus)<sup>114</sup>. As suas frequentes reuniões plenárias – em regra de periodicidade mensal –, visando estabelecer de forma articulada as orientações a assumir por Portugal nas diferentes instâncias comunitárias, vão também permitir não só que exista uma síntese concertada dos interesses nacionais, mas também que ela seja obtida sob a direcção do MNE<sup>115</sup>.

Uma derradeira nota, esta de carácter jurídico, para dar conta de que o decurso do processo legislativo interno também favorece o “Palácio das Necessidades”, na medida em que todos os projectos de diploma com implicações no plano europeu, previamente ao seu agendamento em Conselho de Ministros, são objecto de análise pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, de modo a ser aferida a sua compatibilidade com a regulamentação comunitária.

Com efeito, estabelece o art. 21.º do Regimento do Conselho de Ministros<sup>116</sup> que carecem de parecer do Ministro dos Negócios Estrangeiros os projectos de actos normativos que visam a transposição para a ordem jurídica nacional de actos normativos da União Europeia, designadamente directivas comunitárias, ou que se mostrem necessários a assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados instituídos da Comunidade Europeia e da União Europeia. E, embora essa competência seja formalmente atribuída ao titular da pasta das “Necessidades”, é ao Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e aos serviços que dele dependem que tal tarefa se encontra “de facto” cometida.

---

113 Ver o art. 12.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 204/2006.

114 Legalmente, a competência para dirigir a CIAC é do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Mas isso só ocorre em circunstâncias excepcionais.

115 Álvaro de Vasconcelos e Luís Pais Antunes, “Report on Portugal” in *The European Union and Member States (Towards institutional fusion?)*, edited by Dietrich Rometsch and Wolfgang Wessels, Manchester University Press, 1996, p. 318.

116 Na linha, aliás, do que estabeleciam os anteriores Regimentos do Conselho de Ministros.

#### 4. A Influência da Cooperação Política Europeia/Política Externa e de Segurança Comum

No quadro das negociações de adesão, a atenção das autoridades portuguesas incidiu prioritariamente sobre os problemas suscitados pelas questões propriamente comunitárias, como a política agrícola ou os fundos necessários ao desenvolvimento económico, que se considerava afectarem de modo mais directo o interesse nacional. Por isso, aos assuntos ligados à Cooperação Política Europeia (CPE) foi atribuída uma importância secundária, o que pode encontrar justificação adicional no facto de o Governo português encarar com evidente prudência a participação nacional num processo de coordenação de políticas externas que representava uma inovação de fundo e que podia, além disso, conduzir a uma secundarização dos interesses portugueses face às opções estratégicas de potências com maior peso no contexto internacional ou mais influentes no processo europeu de decisão.

Para um país que, apesar de pequeno, se habituara a definir e prosseguir de modo isolado a sua política externa, a necessidade de consultar os parceiros sobre qualquer questão internacional implicava, desde logo, o recurso a mecanismos de decisão - internos e externos - muito distintos dos tradicionalmente utilizados.

Encarada por isso, de início, com muita cautela - para não dizer com patente desconfiança - a participação na CPE vai-se progressivamente normalizando e atingirá um primeiro ponto alto com o exercício da Presidência do Conselho de Ministros no primeiro semestre de 1992.

Ocorrido num momento sensível da evolução no Velho Continente, quando a União Europeia levava a cabo profundas reformas internas consubstanciadas no Tratado de Maastricht e era, ao mesmo tempo, chamada a desempenhar um papel liderante em “dossiers” extremamente delicados como a implosão da URSS ou o processo de pacificação da ex-Jugoslávia, o exercício da Presidência veio demonstrar que o euro-cepticismo inicial havia sido deixado para trás e que o país estava empenhado em contribuir activamente para a resolução dos principais “dossiers” comunitários mas também, por via da CPE/PESC, para a afirmação internacional da UE.

O envolvimento na CPE/PESC teve assim consequências internas a três níveis, que importa analisar em separado:

- No alargamento a novas áreas das relações externas nacionais;
- Nas mudanças ocorridas na estrutura organizacional do “Palácio das Necessidades”;
- Nas funções desenvolvidas pelas nossas embaixadas e consulados.

#### 4.1 A influência da CPE/PESC na diversificação da política externa portuguesa

Razões ligadas às opções tradicionais de política externa, mas também relacionadas com a sua dimensão geográfica e populacional, conduziram à concentração da diplomacia portuguesa num número limitado de questões a que já nos referimos. Nessa medida, o aparente redimensionamento das relações externas ocorrido após o 25 de Abril e traduzido na normalização quase universal de relações diplomáticas e na adesão a inúmeras organizações internacionais<sup>117</sup>, assumiu por vezes um carácter mais simbólico do que real.

Em bom rigor, para lá de um número mais ou menos restrito de questões, uma certa visão paroquial continuou a dominar, patente num comportamento predominantemente indiferente a todos os assuntos que não integrassem esse núcleo restrito. Tem pois razão, em termos gerais, Francisco Seixas da Costa, quando afirma que “durante anos, Portugal viveu, no plano externo, da conjugação de algumas dimensões multilaterais de desigual importância com *dossiers* bilaterais muito específicos e díspares, que conduziram a um quadro diplomático pouco equilibrado e marcado por um reflexo fortemente defensivo, com algumas marcas de dependência diplomática face a terceiros, que hoje nos parece menos simpática para a própria imagem do país”<sup>118</sup>.

A participação na CPE/PESC alterou substancialmente esta visão, levando a uma “mundialização” da política externa portuguesa, que assume hoje um carácter global só comparável, provavelmente, à situação decorrente da concepção que presidiu ao surgimento do primeiro sistema mundial de relações internacionais, consubstanciado na assinatura, em 1494, do Tratado de Tordesilhas<sup>119</sup>.

Esta afirmação pode parecer exagerada. Mas não cremos que o seja, desde que lida no contexto adequado. Com efeito, a integração plena num complexo sistema de coordenação de políticas externas cujo objectivo é a formulação de posições comuns, bem como a adopção de acções e/ou de estratégias comuns, num leque muito amplo de questões internacionais, obrigou as estruturas diplomáticas portuguesas a um esforço permanente de acompanhamento de assuntos que habitualmente escapavam às preocupações do MNE. Na autorizada opinião de Manuel Fernandes Pereira, “se, por um lado, muitas das áreas onde se desenvolve a PESC nos eram já familiares por razões

---

117 Fernando Castro Brandão, *Sinopse Cronológica da História Diplomática Portuguesa*, Lisboa, MNE, 1984, p. 152 e seguintes.

118 In *Diplomacia Europeia*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p. 58.

119 António José Telo, *Do Tratado de Tordesilhas à Guerra Fria*, Editora Fure, Blumenau, 1996, p. 14 e seguintes.

históricas e culturais, não deixa igualmente de ser verdade que a nossa qualidade de Estado-membro da União Europeia nos permite agora ter um contacto directo e actuante com certos países ou regiões e, nestes, com um leque de questões das quais tínhamos estado mais afastados pela geografia ou pela história”<sup>120</sup>.

Consciente de que, aos olhos dos parceiros europeus, a valorização da posição nacional dependeria da contribuição que soubesse dar à acção colectiva da União, a diplomacia portuguesa empenhou-se em transmitir uma imagem de rigor e competência, contribuindo especialmente para a apreciação das matérias em que ao longo dos tempos se havia especializado - como é o caso dos assuntos africanos - mas, igualmente, daqueles que até então não haviam constado da lista das suas prioridades, como sucedia com a questão da Jugoslávia. É que também neste quadro impera a lógica de *give and take*, pelo que o “Palácio das Necessidades” compreendeu que o país não podia esperar o apoio dos parceiros quando dele carecesse se não estivesse disposto a concedê-lo em situações de reciprocidade.

Por outro lado, o “Palácio das Necessidades” cedo se apercebeu de que a sua participação na CPE/PESC podia constituir um trunfo importante no apoio às posições nacionais em assuntos de importância central para Portugal, como era o caso do processo de paz em Angola ou da batalha pela autodeterminação de Timor-Leste<sup>121</sup>. E que, no quadro do processo de afirmação internacional do país, muito se poderia beneficiar da colocação de funcionários em Bruxelas, aproveitando as oportunidades abertas com a criação da PESC. Foi o que ocorreu, entre outros casos, com a indicação, em 1993, de um diplomata português para o cargo de Director-Geral Adjunto para a PESC na Comissão.

Instrumento de uma política externa até há pouco baseada no conceito “orgulhosamente sós”, a diplomacia portuguesa passou assim a seguir a situação internacional “numa perspectiva mais ampla do que o requerido numa mera consideração dos interesses nacionais, cobrindo assuntos que seriam secundários num contexto exclusivamente nacional”<sup>122</sup>.

---

120 “Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia”, in *Negócios Estrangeiros*, n.º 9.1, Lisboa, Março 2006, p. 143.

121 Neste sentido, José Medeiros Ferreira, “Political costs and benefits for Portugal arriving from membership of the European Community”, in *Portugal and EC Membership evaluated*, edited by José Silva Lopes, Pinter Publishers, London, 1993, p. 178.

122 Pedro Costa Pereira, “Portugal: Public Administration and EPC/CFSP - a fruitful adaptation process”, in Franco Algieri e Elfriede Regelsberger (ed.), *Sinergy at Work (Spain and Portugal in European Foreign Policy)*, European Union Verlag, 1996, p. 214.

Em resumo, o tipo de práticas em que a CPE/PESC se desdobra influenciou, a dois níveis, o desenvolvimento da política externa portuguesa: se, por um lado, impôs o recurso a métodos de trabalho inovadores, por outro alargou o seu universo de preocupações, obrigando à definição da posição nacional nas mais diversas temáticas de índole geográfica, multilateral ou técnica.

De Estado diplomaticamente lateral, Portugal passou a país diplomaticamente relevante. A consequência imediata desta mudança no plano interno foi o incremento de autoridade do MNE, que teve a seu favor um elemento adicional: enquanto nos domínios relativos ao I Pilar se optou pela existência de um “sistema descentralizado de gestão”, nas questões da CPE/PESC “foi atribuída ao MNE - quase em exclusivo - a gestão da participação portuguesa”<sup>123</sup>. E nem o aprofundamento da vertente de segurança da PESC, através da instituição da PESD, veio fazer perigar esta conclusão, porquanto também aí o “Palácio das Necessidades” conseguiu manter o papel de liderança na relação com as estruturas da defesa nacional. Aliás, a lei orgânica de 2006 toca também neste ponto quando, ao delimitar as atribuições da DGPE<sup>124</sup> na sua dimensão de coordenação e de decisão dos assuntos de natureza político-diplomática, aí inclui expressamente, a par da PESC, a PESD.

#### *4.2. A influência da CPE/PESC na estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros*

A participação na CPE/PESC tornou também necessário proceder a significativas mudanças ao nível da organização interna do Palácio das Necessidades.

Assim, para além da instalação da rede COREU, tal envolvimento levou à criação do serviço do Correspondente Europeu o qual, a funcionar numa base informal desde meados de 1985, foi oficialmente consagrado na lei orgânica de 31 de Dezembro desse ano.

Confrontado desde o início com uma árdua tarefa - a de criar “ex novo” um espaço diplomático próprio<sup>125</sup> - o Correspondente Europeu teve ainda de ultrapassar outra dificuldade de monta: integrado na Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos, em situação de paridade hierárquica com todos os serviços de competência sectorial,

---

123 Pedro Costa Pereira, *idem*, p. 207.

124 Art. 10.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006.

125 Pedro Costa Pereira (*op. cit.*, p. 212) diz-nos que “o primeiro Correspondente Europeu reconhece que a sua principal preocupação tinha sido persuadir os outros Directores de Serviço da vocação do seu departamento não apenas para um trabalho adjectivo, mas também para uma acção substantiva”.

ficavam minorizadas as possibilidades de levar a cabo uma tarefa de coordenação cuja filosofia pressupõe a necessidade de supervisão sobre a acção desses mesmos serviços.

Os efeitos prejudiciais dessa situação viriam a ser internamente resolvidos – uma vez mais à margem dos dispositivos legais – por recurso a uma solução a justo título considerada desadequada: a acumulação pelo Correspondente Europeu, durante um largo período de tempo, de tais funções com as de principal assessor diplomático do Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Esse *status quo* era evidentemente insustentável – até na perspectiva da transição da CPE para a PESC –, razão pela qual a reforma de 1994 se preocupou em delinear uma fórmula mais eficaz. E a escolha veio a recair na colocação da nova Direcção de Serviços PESC na directa dependência do Director-Geral de Política Externa. Uma solução lógica<sup>126</sup>, que a lei orgânica de 2006 mantém, porquanto cria condições favoráveis ao exercício das funções do Correspondente Europeu, ao colocá-lo numa posição de primazia política sobre os outros serviços envolvidos no domínio da PESC, primazia essa que lhe permite zelar mais eficazmente pela concertação e coerência da posição portuguesa nas matérias do II Pilar<sup>127</sup>, através nomeadamente:

- Da concessão do *nihil obstat* às posições a adoptar por cada serviço do MNE, em matérias da respectiva competência, e a serem comunicadas aos nossos parceiros pela rede COREU;
- Da participação, em conjunto com os representantes nos Grupos de Trabalho PESC, nos encontros de preparação presididos pelo Director-Geral de Política Externa, antes de cada uma das reuniões daqueles;
- Da preparação das agendas PESC para as reuniões do Comité Político e de Segurança, do Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas e do Conselho Europeu.

#### 4.3. O papel das Embaixadas e Consulados no quadro da CPE/PESC

Não é nova a ideia segundo a qual as características da política internacional contemporânea estariam na base do declínio da diplomacia bilateral – instrumento típico

---

126 Em 1994 a lógica desta solução tinha a seu favor mais um argumento: o facto de caber ao Director-Geral de Política Externa, como já acima se referiu, a representação nacional no Comité Político.

127 *Guia Político da PESC*, MNE, Lisboa, 1997, p.12.

do sistema de Estados implantado em Westefália e dominante até à criação da SDN – e da sua substituição por novos tipos de acção diplomática multilateral.

A correcção deste raciocínio está contudo longe de ser confirmada, e realidades como a construção europeia parecem demonstrar, ao contrário, a importância que o relacionamento bilateral continua a assumir na acção externa dos Estados, chamando inclusive a atenção para as formas de diplomacia de natureza bi-multilateral.

De facto, a par de uma ligação bilateral típica, isto é, relativa apenas a assuntos respeitantes às duas partes envolvidas e de uma outra actuação, de conteúdo necessariamente diverso, no plano de conferências e/ou organizações internacionais, que pressupõe a existência de “uma comunidade de interesses de vários países ou grupos de países”<sup>128</sup>, parece possível isolar, no plano dos conceitos, uma terceira técnica de acção diplomática, bilateral na forma, mas multilateral nos objectivos.

Esse processo de actuação assume mesmo especial destaque no quadro de organizações de natureza supranacional – como é o caso da União Europeia –, na medida em que a generalizada utilização da regra maioritária acentua a necessidade de constante recurso à diplomacia bilateral entre Estados-membros, de modo a sensibilizar os parceiros para os seus pontos de vista e assim garantir as indispensáveis maiorias favoráveis ou as necessárias minorias de bloqueio. E parece claro que um processo diplomático com esse tipo de características, ainda que visando objectivos idênticos, se distingue dos mecanismos típicos de diplomacia multilateral, que envolvem processos colectivos de negociação.

Compreende-se, nessa medida, que a integração europeia – processo dialéctico de transacção política – tenha contribuído para reequacionar o papel das missões diplomáticas portuguesas nas capitais dos outros Estados-membros e que tenha mesmo originado alguma debilitação do seu estatuto. É que o carácter permanente da negociação comunitária multiplicou a necessidade de contactos directos aos mais diversos níveis entre responsáveis políticos e de reuniões entre os altos funcionários, diplomáticos ou não, que em cada capital gerem os distintos “dossiers” europeus, pondo em causa o exercício pelas Embaixadas das diversas funções que tradicionalmente a sua acção abarcava. Esta é, aliás, uma tendência que a progressão para estádios superiores de integração política não deixará de acentuar.

Mas, em sentido oposto, a natureza intrínseca da CPE/PESC e dos seus mecanismos terá ajudado a valorizar o papel das Embaixadas em países terceiros ou das Missões

---

128 Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, p.106.

permanentes junto das organizações internacionais. No caso de Portugal, isso foi evidente aquando do exercício da Presidência do Conselho de Ministros, tanto em 1992 quanto em 2000. Mas não se tratou, cremos, de uma realidade meramente conjuntural e decorrente, em exclusivo, do desempenho dessas funções.

Expliquemo-nos. A PESC está construída de modo a funcionar, não apenas nos diversos patamares de decisão mas, também, na fase de execução “no terreno”. Este último aspecto, cuja tradução prática é a realização regular, sob a direcção da Presidência, de encontros de coordenação e troca de informação entre os Chefes de Missão é mesmo essencial, porquanto vai permitir uma análise conjugada dos desenvolvimentos políticos, económicos e sociais verificados em cada país terceiro – ou envolvidos na actividade de cada organização internacional – e a consequente harmonização da informação a transmitir a todos os Ministérios dos Negócios Estrangeiros. Ao mesmo tempo, acresce a relevância interna de cada Missão ou Embaixada, pois torna-a mais útil no exercício da função de recolha de informação e valoriza o seu papel no quadro da decisão política.

Para as missões diplomáticas portuguesas, as consequências práticas deste novo *status quo* foram profundas. Muitas vezes encaradas, já não apenas como as Embaixadas de um pequeno país solitário, mas como a representação de um membro da União Europeia, elas viram incrementada, de modo muito significativo, a sua actividade no plano quantitativo – o que pode comprovar-se com o aumento exponencial do número de comunicações telegráficas ou via “fax” – mas igualmente numa óptica qualitativa, ao passarem a lidar numa base diária com questões que, no domínio puramente bilateral, lhes haviam por regra escapado ou a que haviam dedicado atenção secundária.

As considerações aqui feitas a propósito das Embaixadas e Missões Permanentes podem estender-se, *mutatis mutandis*, aos consulados.

Portugal é um país que tem dispensado grande atenção à actividade consular, exigência decorrente da referida dispersão planetária de vastas comunidades de cidadãos nacionais. Vista até então num prisma sobretudo bilateral – a protecção dos portugueses no país de residência –, tal actividade registou também significativas alterações em consequência dos progressos ocorridos no plano europeu, quer pela introdução no Tratado de Maastricht do princípio da protecção diplomática de cidadãos comunitários, quer pela adesão portuguesa ao Acordo de Schengen.

A consciência desta crescente relevância dos Consulados enquanto instrumento de política externa esteve bem presente na reestruturação de 1994, que pretendeu



dignificar o respectivo estatuto, rejeitando a tendência que se vinha acentuando para a sua transformação em mera extensão externa do serviço público e insistindo na necessidade de a sua acção se estender ao “domínio da colheita e tratamento da informação cultural e económica, ou mesmo, se as circunstâncias o justificarem, política”<sup>129</sup>. Uma filosofia que levou inclusive a atribuir o estatuto de Embaixador aos Chefes das missões consulares mais relevantes como é o caso, por exemplo, de Nova Iorque ou de São Paulo.

### **5. É o Ministério dos Negócios Estrangeiros, de Facto, o Responsável pela Política Externa Portuguesa?**

Portugal encontra-se numa situação algo *sui generis*, porquanto o peso da vertente externa é, desde sempre, superior àquilo que ocorre, por norma, nos Estados de dimensão similar. Nação que transporta o peso de uma presença duradoura em quatro continentes e de ter mantido o último império colonial da História, se há algo que o nosso país tem sistematicamente tentado valorizar é, justamente, a sua posição geográfica e o seu passado, por forma a atingir uma projecção internacional relevante.

Verifica-se também - e de modo porventura inesperado - uma crescente atenção relativamente às questões internacionais por parte da opinião pública nacional, seja por razões de interesse directo - é o caso dos assuntos comunitários -, seja mesmo por motivos de ordem afectiva e sentimental, como sucede com a generalidade dos temas relacionados com os desenvolvimentos nos países africanos lusófonos (e de que um excelente exemplo foi a crise que precedeu a independência de Timor-Leste).

Ao mesmo tempo, importa não esquecer que, nos últimos trinta anos, a sociedade portuguesa sofreu mudanças profundas em quase todos os domínios. A generalidade delas - com destaque para a construção democrática, a concessão da independência às colónias e a prossecução do desenvolvimento económico e social - teve implicações directas no plano da política externa, quer porque alterou as responsabilidades do “Palácio das Necessidades”, quer porque modificou os equilíbrios na relação entre este e os demais departamentos governamentais.

---

129 *A Reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, p. 22.

Nessa linha, não será exagero afirmar que nenhum outro Ministério dos Negócios Estrangeiros da Europa Ocidental se viu confrontado com a necessidade de, em tão curto prazo, gerir um conjunto tão alargado de alterações. E a verdade é que, feito o balanço global, se deve impor a conclusão de que o MNE enfrentou, com êxito, quer os constrangimentos surgidos no plano interno, quer as mutações registadas na cena internacional e conseguiu, em especial na última década, afirmar o seu estatuto de departamento ao qual incumbe a formulação, a coordenação e a execução da política externa portuguesa.

Esta nossa leitura resulta, como é óbvio, de uma análise cuidada das diversas áreas em que se desdobra a actividade internacional do Estado português, e de que importa, por isso mesmo, dar conta de forma circunstanciada e autonomizada.

Começemos pelo ponto central destas indagações – a política europeia. Na linha das referências já abundantemente feitas, parece-nos inquestionável a conclusão de que o “Palácio das Necessidades” tem, na prática, a direcção concreta da actuação neste domínio, podendo mesmo dizer-se que se trata da área da política externa em que o seu controlo é mais permanente e mais eficaz. Aliás, é até possível mencionar situações em que a posição do MNE sai reforçada por comparação com os seus homólogos comunitários. Atente-se, como mero exemplo, no caso da Presidência portuguesa do Acordo de Schengen, cujo exercício coube ao Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e não, como se passa noutros Estados-membros, aos titulares da Administração Interna ou da Justiça<sup>130</sup>.

A perspectiva positiva que sustentamos não ignora, evidentemente, os riscos acrescidos que inevitavelmente surgirão. António Vitorino situa muito bem o problema ao falar, no que toca genericamente aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, de um “impulso centrífugo”<sup>131</sup> no domínio das questões europeias, recordando, ao mesmo tempo, que “daquilo que era, por assim dizer, uma “coutada” clássica da diplomacia, a política europeia tem vindo a evoluir para um domínio da acção do Estado cada vez mais disputado por outros componentes políticos importantes da administração do Estado, tanto a nível propriamente da decisão política quanto da sua execução”<sup>132</sup>.

---

130 *Acordo de Schengen – Presidência Portuguesa, 1 de Julho a 31 de Dezembro de 1997*, MNE, Lisboa, 1997.

131 “Que diplomacia na União Europeia?”, in *Diplomatas e Diplomacia* (Coordenação de Zília Osório de Castro), Lisboa, Livros Horizonte, 2004, p. 21.

132 *Idem*, p. 22.

Importa pois reconhecer que o futuro próximo pode não ser tão favorável, no plano europeu, ao papel do “Palácio das Necessidades”. O contínuo aprofundamento da integração, a previsível transferência de competências em cada vez maior número de áreas para a UE e as alterações de funcionamento que a nível institucional se perspectivam, são teoricamente aptas a criar condições que favoreçam os departamentos estaduais de carácter técnico e especializado, tendo como consequência uma autonomização progressiva da acção desses sectores, quer no âmbito europeu quer na projecção extra-comunitária de tais competências.

Esse é, insista-se, um panorama possível que, a registar-se, será irreversível, mas que a nosso ver seria útil impedir, na medida em que se traduziria negativamente na concepção global dos interesses do Estado Português. E esse é, também, um cenário que o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem condições para evitar, desde que continue a ser capaz de demonstrar a mais valia que decorre da conjugação da competência para lidar com a tecnicidade das questões de integração com a capacidade – de que só ele goza – para as avaliar e enquadrar no contexto político-diplomático, tanto nacional quanto europeu e mundial.

Uma outra dimensão que deve ser escrutinada cautelosamente é a das relações externas da defesa, sector muito sensível para um país como Portugal, que em muito depende das alianças político-militares em que se integra para a garantia adequada da sua segurança. Tal facto tem levado, de resto, a um progressivo desenvolvimento das capacidades de intervenção, no plano externo, do Ministério da Defesa Nacional no que às componentes militares e técnicas diz respeito. Mas não tem, de um modo geral, hipotecado a liderança política do “Palácio das Necessidades” ou gerado, sequer, significativos conflitos positivos de atribuições.

A razão para esse facto radica, essencialmente, no modo como tanto a lei quanto a prática vêem configurando a separação de poderes nesta matéria, a qual tem geralmente favorecido o papel do MNE. Recorde-se, por exemplo, que é do MNE que depende a Missão Permanente junto da NATO e da UEO; é o MNE que acompanha a participação nacional na PESD, tendo para isso sido criados lugares de conselheiros militares no quadro da REPER; e é do orçamento do MNE que saem as verbas para a participação nacional nas operações de paz da ONU.

De notar, ainda, a existência de um conjunto de decisões mais ou menos recentes no que toca à ocupação de lugares de topo no MDN, tanto ao nível político como no plano da alta administração, que indiciam um cuidado particular na criação de condições de articulação permanente entre a política externa e a política de defesa. Três exemplos disso:

- A frequente escolha de diplomatas para as funções de Secretário de Estado da Defesa<sup>133</sup>;
- A prática instituída de nomeação de diplomatas como directores do SIED<sup>134</sup> (anteriormente SIEDM)<sup>135</sup>;
- A normal existência, junto do Ministro da Defesa Nacional, de um assessor diplomático proveniente dos quadros do MNE.

Um terceiro domínio merecedor de referência autónoma tem que ver com o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental funcionando sob a direcção do “Palácio das Necessidades”.

Já anteriormente se referiu a importância para o sucesso da actuação nacional na União Europeia do trabalho desenvolvido pela Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus. Mas há igualmente que sublinhar que tal modelo se estende, nuns casos com maior sucesso, noutros com menos, a mais áreas das relações externas, como é o caso da cooperação – com o funcionamento da Comissão Interministerial para a Cooperação<sup>136</sup> –, ou o caso da emigração – com a actividade da Comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas<sup>137</sup>.

Em momento mais recente registou-se, aliás, uma nova demonstração, assumida ao mais alto nível político, da necessidade de não comprometer a coerência e a continuidade da acção externa e da tarefa especial que ao MNE aí deve ser atribuída. Referimo-nos à criação da Comissão Interministerial de Política Externa<sup>138</sup>, órgão que com a periodicidade mínima de dois meses deve reunir, sob a presidência do Director-Geral de Política Externa, os responsáveis pelos organismos e serviços da administração directa e indirecta do Estado encarregados do acompanhamento e tratamento das questões internacionais, com a finalidade de proceder à troca de informações sobre as acções desenvolvidas neste âmbito, visando imprimir-lhes a coordenação e

---

133 José Júlio Pereira Gomes no XIII Governo Constitucional e Manuel Lobo Antunes e João Mira Gomes no XVII.

134 Embora com a nova estrutura do SIRP, aprovada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, o SIED tenha deixado de estar na dependência política do Ministro da Defesa Nacional, a sua actuação continua a desenvolver-se, naturalmente, em áreas muito ligadas à defesa nacional.

135 Vasco Bramão Ramos, Joaquim Caimoto Duarte, Paulo Viseu Pinheiro (interinamente) e João da Câmara.

136 Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio.

137 Decreto-Lei n.º 218/90, de 3 de Julho.

138 Criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 5/2005.

eventual complementaridade necessárias à unidade e coerência da acção do Estado português no plano internacional. O novo diploma orgânico do MNE vai até mais longe na linguagem que utiliza, ao afirmar que a Comissão tem “funções de coordenação das intervenções dos restantes ministérios no âmbito das relações internacionais”<sup>139</sup>.

Ora, como um dos aspectos mais sensíveis a cuidar tem que ver com o controlo do processo de vinculação internacional, a Resolução do Conselho de Ministros que a institui estabelece expressamente, no seu n.º 2, que a negociação de instrumentos jurídicos que obriguem o Estado português deve ser objecto de atenção particular nas reuniões da Comissão Interministerial, com o fito de assegurar a harmonia e compatibilização de todos os interesses nacionais envolvidos.

Trata-se, assim, de um sinal político inequívoco, que vem aliás confirmar o conteúdo da Resolução de Conselho de Ministros n.º 17/88, a qual prevê - n.º 1 - que nos processos de negociação internacional os departamentos governamentais envolvidos estão obrigados a manter o “Palácio das Necessidades” permanentemente informado e ainda que - n.º 2 - o início dessas negociações não pode ocorrer sem o prévio enquadramento político, a prestar pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A visão positiva que temos quanto ao desempenho concreto do MNE não deve, porém, conduzir à ideia de que os problemas estão de todo ausentes, porquanto é por demais evidente que se registam dificuldades de monta e situações de disfuncionalidade nalguns sectores específicos da política externa.

É o que sucede, por exemplo, na relação com o “incontornável” Ministério das Finanças. Desde logo, pelo facto de o seu papel cada vez mais activo em diversos planos das relações externas - ligação com as instituições financeiras internacionais, cooperação para o desenvolvimento e União Económica e Monetária - lhe conceder um singular peso específico e uma capacidade única de condicionar a intervenção externa do Estado português em momentos e domínios chave.

Igualmente, não pode esquecer-se que é da vontade do Ministério das Finanças que depende a disponibilidade dos meios - humanos, financeiros e patrimoniais - indispensáveis a uma adequada acção internacional. E, neste domínio, é mister reconhecer que, com um total de pouco mais de meio milhar de funcionários diplomáticos e um orçamento que não excede os 0,76% da despesa global da Administração Central e os 0,2% do PIB<sup>140</sup>, o “Palácio das Necessidades” tem vivido muito condicionado

---

139 Art. 10.º n.º 3 alínea b).

140 Dados do Orçamento de Estado para 2006.

por importantes constrangimentos de ordem orçamental e administrativa, responsáveis por sistemáticas limitações ao exercício das vastíssimas funções cuja prossecução se encontra sob a sua alçada e que tendem, previsivelmente, a aumentar.

Trata-se, para além do mais, de uma atitude paradoxal. Com efeito, não se compreende como é que, de um lado, se afirma sistematicamente o carácter determinante, para a defesa dos mais essenciais interesses nacionais, de uma adequada gestão da relação externa e, do outro, se continua a negar ao MNE o acesso a um conjunto de soluções e instrumentos indispensáveis à correcta prossecução dos objectivos traçados.

Outro sector em que importantes desafios se têm colocado ao “Palácio das Necessidades” é o da cooperação para o desenvolvimento.

Diversos motivos, que acima foram identificados, conduziram a que a política portuguesa de cooperação tivesse vindo a ser prosseguida com base num modelo que pretende conjugar harmoniosamente a direcção política, da responsabilidade do MNE, com a execução descentralizada, a cargo dos departamentos sectoriais competentes *rationae materiae*.

Um modelo com similares características, se apresenta evidentes virtualidades, coloca ao mesmo tempo acrescidas dificuldades no plano da coordenação, em função das tendências centrípetas que necessariamente gera. Daí que, não apenas para garantir essa adequada coordenação, mas também para corresponder às insistentes recomendações do CAD/OCDE – que vem insistindo na necessidade de construir uma visão integrada do esforço que Portugal tem assumido nesta matéria –, sucessivos governos adoptaram uma panóplia de mecanismos e instrumentos que, não colocando um ponto final nos obstáculos existentes, apontam no sentido acertado. Exemplos recentes dessa orientação são:

- A fusão numa só estrutura do ICE e da DGC, determinada pela reforma orgânica de 1994;
- A aprovação em 1998, pela primeira vez, de um Programa Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento<sup>141</sup>;
- A prática seguida, entre 1999 e 2001, pelo XIV Governo Constitucional, de consagrar a existência de um Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (prática que o XVII Executivo pretende de algum modo restabelecer, para isso estabelecendo que o Conselho de Ministros deverá debater, duas

---

141 Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/98, de 2 de Julho.

vezes por ano, temas de fundo nesta área como, por exemplo, o orçamento integrado para a cooperação<sup>142</sup>);

- A adopção, igualmente inédita, em 2005, de uma Estratégia Nacional de Cooperação<sup>143</sup>, que pretende ser uma espécie de *guideline* para a acção, no futuro próximo, nesta relevante vertente da acção externa do Estado.

Há que reconhecer, contudo, que o sector em que a capacidade de intervenção e direcção do “Palácio das Necessidades” mais tem sido questionada e em que as soluções sucessivamente implementadas não surtiram, claramente, o efeito desejado, é o da chamada diplomacia económica.

Antes de prosseguir com esta análise, convém contudo sublinhar que, a nosso ver, por detrás das múltiplas alusões à diplomacia económica e às críticas ao comportamento do “Palácio das Necessidades” se esconde, com frequência, um conjunto importante de equívocos, quer quanto ao real significado desse conceito, quer no que respeita ao papel que deve caber ao MNE e aos outros departamentos governamentais competentes no desenvolvimento de uma dimensão que importa venha a atingir um peso cada vez maior no contexto da actividade internacional do Estado.

Pese embora estes factos, parece indesmentível que se continuam a registar distorções significativas e que importa atalhar com urgência dois dos factores que mais têm contribuído para a perpetuação de significativos constrangimentos: a necessária especialização em matérias económicas, de que o “Palácio das Necessidades” manifestamente não dispõe, e a definição clara de “quem faz o quê” no que toca à diplomacia económica.

No que respeita à primeira vertente da questão, forçoso é reconhecer que ela não tem sido merecedora da devida atenção e tratamento, pese embora o facto de o sucesso da experiência da DGCE/DGAC/DGAE demonstrar bem como a solução para o problema não é especialmente difícil de encontrar.

Já quanto ao delinear de uma adequada arquitectura institucional, as tentativas têm sido múltiplas, sem que se haja registado um elevado grau de sucesso.

Manda a verdade que se diga que à definição de um novo modelo da diplomacia económica foi atribuída uma elevada prioridade pelo XV Governo Constitucional - muito em especial pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Martins da

---

142 “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa”, Lisboa, IPAD, 2006, p. 39.

143 Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 24 de Novembro.

Cruz<sup>144</sup> e pelo Ministro da Economia Carlos Tavares -, que fez dela uma peça essencial do seu programa para a modernização da economia portuguesa.

As preocupações de base a que se pretendeu dar corpo são descortináveis em vários documentos normativos então aprovados:

- Em primeiro lugar, por ocasião da criação da API. Com efeito, assumindo-se no preâmbulo do diploma que a instituiu<sup>145</sup> “a importância da articulação da actividade da API com o modelo de diplomacia económica que o Governo se propõe implementar em breve”, abriu-se no texto do art. 15.º n.º 2 dos Estatutos da Agência a possibilidade de, sob proposta do MNE, chefes de missão diplomática portuguesas serem nomeados para o exercício de funções de administrador não executivo. Além disso, os Estatutos previram ainda a instituição de um órgão consultivo<sup>146</sup>, com a designação de “Forum de Embaixadores”, composto por embaixadores acreditados nos países potencialmente relevantes para o investimento directo em Portugal, e ao qual passou a caber - a pedido do Conselho de Administração ou por sua própria iniciativa - a apresentação de sugestões e propostas de acção no âmbito das competências da API.
- Depois, com a alteração aos estatutos do ICEP<sup>147</sup>, nos quais se estabeleceu que a entidade responsável pela política de apoio à internacionalização da economia portuguesa, embora exercendo a sua actividade sob a tutela funcional do Ministério da Economia, ficava também sujeita, no que à diplomacia económica respeita, à tutela do MNE<sup>148</sup>. Dessa opção decorreu, nomeadamente, que os membros do Conselho de Administração do ICEP fossem nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Ministro da Economia.
- Por último, com a aprovação de dois despachos conjuntos MNE/ME<sup>149</sup>, que concretizaram e detalharam o modelo de diplomacia económica, em especial

---

144 Ver, nomeadamente, a intervenção com o título “Mecanismos para uma nova diplomacia económica”, proferida no Seminário sobre Diplomacia Económica, realizado no dia 6 de Janeiro de 2003.

145 Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro.

146 Art. 22.º.

147 Decreto-Lei n.º 264/2002, de 18 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 35-A/2003, de 27 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 77/2004, de 31 de Março.

148 Art. 1.º n.º 2.

149 O primeiro datado de 8 de Maio de 2003 (e não publicado) e o segundo, com o número 39/2004, assinado em 6 de Janeiro de 2004 (e publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 18, de 22 de Janeiro de 2004).



no que respeita à articulação de procedimentos e métodos entre o ICEP e as Embaixadas.

Também nesta área se registaram, em momento muito recente, desenvolvimentos significativos, aliás em sentido frequentemente divergente das orientações a que acabámos de aludir.

Um caso é o da fusão entre a API e o ICEP, dando origem à AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, estrutura que passará a englobar “a promoção da imagem global de Portugal, das exportações de bens e serviços e a captação de investimento directo estruturante, nacional ou estrangeiro”<sup>150</sup>.

Outro caso consubstanciou-se na aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006<sup>151</sup>, cujo desiderato é fixar o regime aplicável à diplomacia económica e clarificar a competência de cada um dos Ministérios envolvidos na sua prossecução (e que procedeu ainda à revogação dos dois despachos conjuntos anteriormente citados).

Assim, define-se que cabe ao MNE actuar no sentido de sedimentar a imagem externa do país, de representar os interesses nacionais no estrangeiro, de detectar oportunidades de negócio no estrangeiro e de alertar para elas as entidades portuguesas responsáveis e, ainda, de estreitar os contactos com as comunidades de empresários portugueses no estrangeiro e dinamizar as suas relações com a economia portuguesa.

Por seu turno, é da responsabilidade do Ministério da Economia promover as acções visando fomentar as exportações, manter e captar investimento estrangeiro, internacionalizar as empresas portuguesas, atrair turismo e promover o país como destino turístico.

Para garantir a adequada conjugação de esforços entre as diversas entidades intervenientes neste processo é instituída uma “Comissão de Acompanhamento da Acção Económica Externa”, órgão de carácter consultivo integrando, para além dos membros do Governo competentes, o Director-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos do MNE, o Presidente da Agência para o Investimento e Comércio Externo Português e o Presidente do Instituto do Turismo de Portugal.

---

150 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério da Economia e Inovação.

151 Aprovada em Conselho de Ministros em 29 de Junho de 2006, mas apenas publicada em 11 de Novembro.

É chegado agora o momento de concluir. E, ao fazê-lo, queremos reiterar a nossa convicção de que, pese embora as dificuldades identificadas, deve ser afirmativa a resposta à pergunta com que abre este último ponto. O Ministério dos Negócios Estrangeiros é hoje, de facto, o responsável pela política externa portuguesa.

É certo que as mudanças geralmente registadas quanto ao seu real papel também se reflectiram em Portugal. A relação externa já não é algo conduzido, em exclusivo, pelos canais diplomáticos. Esse tempo acabou e nada o trará de volta, nem é de resto desejável que o fizesse. Nesse sentido, a *gatekeeper image* não serve hoje para definir o estatuto do MNE. Mas, pode dizer-se, o “Palácio das Necessidades” tem reagido bem à mudança e ao novo ambiente de intervenção, e tem sabido manter uma autoridade concreta e indesmentível no controlo da relação externa nas suas múltiplas vertentes, facto que se tem traduzido, repita-se, em evidentes benefícios para a coerência global da acção do Estado português na cena internacional.

## ANEXO

(Membros dos Governos Constitucionais responsáveis  
pelos Negócios Estrangeiros e/ou pela Integração Europeia)

### I Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – José Medeiros Ferreira

### II Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – Vítor Sá Machado

Ministro das Finanças e do Plano – Vítor Constâncio

### III Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – Carlos Corrêa Gago

Ministro das Finanças e do Plano – José da Silva Lopes

### IV Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – João Freitas Cruz

Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia – Jacinto Nunes

Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Económicos e a Integração Europeia - José de Matos Torres

#### **V Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - João Freitas Cruz

Ministro da Coordenação Económica e do Plano - Carlos Corrêa Gago

#### **VI Governo**

Vice-Primeiro-Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros - Diogo Freitas do Amaral

Secretário de Estado da Integração Europeia - Rui Almeida Mendes

#### **VII Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - André Gonçalves Pereira

Ministro da Integração Europeia - Álvaro Barreto

Secretário de Estado da Integração Europeia - Joaquim Ferreira do Amaral

#### **VIII Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros (1981/82) - André Gonçalves Pereira

Ministro dos Negócios Estrangeiros (1982) - Vasco Futscher Pereira

Ministro de Estado e das Finanças e do Plano - João Salgueiro

Secretário de Estado da Integração Europeia - José Luís Cruz Vilaça

#### **IX Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Jaime Gama

Ministro das Finanças e do Plano - Ernâni Lopes

#### **X Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Pedro Pires de Miranda

Secretário de Estado da Integração Europeia - Vítor Martins

#### **XI Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - João de Deus Pinheiro

Secretário de Estado da Integração Europeia - Vítor Martins

### **XII Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros (1991/92) - João de Deus Pinheiro  
Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992/1995) - José Manuel Durão Barroso  
Secretário de Estado da Integração Europeia (1991/92) - Vítor Martins  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (1992/95) - Vítor Martins

### **XIII Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Jaime Gama  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus - Francisco Seixas da Costa

### **XIV Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Jaime Gama  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (1999/2001) - Francisco Seixas da Costa  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (2001/2) - Teresa Moura

### **XV Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros (2002/3) - António Martins da Cruz  
Ministro dos Negócios Estrangeiros (2003/4) - Teresa Patrício Gouveia  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus - Carlos Costa Neves

### **XVI Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros - António Monteiro  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus - Mário David

### **XVII Governo**

Ministro dos Negócios Estrangeiros (2005/6) - Diogo Freitas do Amaral  
Ministro dos Negócios Estrangeiros (2006/...) - Luís Amado  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (2005/6) - Fernando Neves  
Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus (2006/...) - Manuel Lobo Antunes