

NOTA INTRODUTÓRIA

A DIPLOMACIA ECONÓMICA E OS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO NO PASSADO (SÉCULOS XIX E XX)

Teresa Nunes e Leonardo Aboim Pires

Em agosto de 1909, Barbosa du Bocage, então ministro dos Negócios Estrangeiros, enunciava os princípios bem como as prioridades do Executivo em matéria de tratados de comércio e navegação – fossem os celebrados ou em vias de concretização –, com recurso a uma fórmula até então menos familiar no léxico e/ou discurso políticos da época, a saber «diplomacia económica»¹. Definida segundo uma premissa evitada de algum simplismo, «a política dos tratados de comércio»², o governante não tardaria a esclarecer a complexidade intrínseca à prossecução de um dos esteiros estruturantes do Estado liberal português, desde os primórdios de Oitocentos.

Compelido a acomodar-se aos novos princípios de «sociabilidade europeia», consagrados na Conferência de Viena³, o Estado português revelava-se sensível à necessidade de inclusão no sistema internacional de trocas prenunciado nas análises de William Huskisson⁴ e Emerich Vattel⁵ sobre a relevância do comércio externo e relação respetiva com o direito natural e das gentes, entretanto generalizado na década de 60 do século XIX, com o Tratado Cobden, celebrado entre a França e a Inglaterra⁶.

Essas não constituíam, contudo, as únicas influências sentidas em Portugal, igualmente confrontado com os parâmetros de reorganização dos fluxos comerciais, em curso na Europa Central e do Norte, a partir de 1815. Tributária do impacto do bloqueio continental nas estruturas económicas das regiões que viriam a constituir a Bélgica, em 1830, e/ou a Alemanha, em 1871, esta mudança adquiria novo alento com as disposições sobre a navegação fluvial, celebradas pelo Congresso de Viena, através da formação de áreas de comércio parcialmente desonerado de tributação. Esta tendência, posteriormente acentuada pela revisão dos enquadramentos alfandegários, materializava-se na Península Ibérica em 31 de agosto de 1829, através da assinatura do Tratado sobre a Navegação no Tejo, extensível ao Douro por cláusula adicional⁷. As alterações políticas subsequentes malogravam a concretização do tratado, um facto que não iludia a pertinência dos objetivos. Tal determinava, em maio de 1835, a realização de um novo acordo entre os parceiros ibéricos, não isento de polémica em Portugal, discutido entre setembristas, promotores do protecionismo alfandegário e da reserva do espaço nacional para impulsionar

a agricultura e a indústria portuguesas, e cartistas, acérrimos defensores do carácter virtuoso da atividade comercial exponenciada como fórmula de implementar a criação de riqueza no país. Apresentado às Câmaras em janeiro de 1836, o tratado viria a ser objeto de implementação cinco anos depois, superados os obstáculos surgidos na feitura e aprovação do regulamento e vencidas as resistências parlamentares⁸.

No decénio subsequente, observava-se a emergência de um paradigma estruturante, concebido através da interação entre os desígnios de expansão económica e a valorização do mercado externo, na esteira das tendências europeias coevas. Tal premissa, instaurada pela diplomacia cabralista e materializada no Tratado de Comércio e Navegação com a Inglaterra (3 de julho de 1842), assumia-se como um denominador exponeciado por Fontes Pereira de Melo, promotor de um sistema de trocas designado para propiciar os propósitos do modelo económico fontista, de integração paulatina e eficaz de Portugal no espaço económico alargado, ditado pelo ritmo das potências industriais europeias, e extraeuropeias, bem como as necessidades respetivas. Uma tal inserção implicava um percurso exigente, não isento de reveses, para as estruturas económicas e sociais portuguesas, como se apreciava nas reformas de Fontes Pereira de Melo, nos domínios das infraestruturas, da organização administrativa e do aparelho fiscal, comumente impopulares⁹.

Encimado pela Grã-Bretanha (com a qual Portugal celebrava um Tratado de Comércio e Navegação relativo à Índia, em 26 de dezembro de 1878, além de uma convenção suplementar ao tratado de 1842, a 22 de maio de 1882), o núcleo supramencionado era constituído pela Rússia (em 28 de fevereiro de 1851), pelo Peru (em 26 de março de 1853), pela Libéria (em 4 de março de 1865), pela Áustria-Hungria (em 13 de janeiro de 1872), pela Alemanha (em 2 de março de 1872), pela Itália (em 15 de julho de 1872); viria a ser, posteriormente, alargado com a inclusão da Suíça (em 6 de dezembro de 1873), da Bélgica (em 23 de fevereiro de 1874), dos Países Baixos (em 9 de janeiro de 1875), da Grécia (em 12 de janeiro de 1877), da Bolívia (em 10 de maio de 1879), da França (em 19 de dezembro de 1881¹⁰, convenção adicional em 13 de maio do ano seguinte), do Havai (em 5 de maio de 1882) e da Dinamarca (em 20 de dezembro de 1887)¹¹.

Na década seguinte, a atmosfera de crise induzia a um movimento generalizado de denúncia e renegociação dos tratados de comércio, sob os auspícios do protecionismo alfandegário, uma das vertentes características do paroxismo alcançado pela Paz Armada entre 1890 e 1914.

A partir de 1910, o regime estabelecido em Portugal nada mais era do que uma república inserida numa Europa ainda de feição monárquica e imperial, o que se traduziu «pelo adiamento sucessivo do reconhecimento oficial e pelo isolamento internacional da República»¹². Através da reforma de 1911, na qual se criaram novas missões e se instituíram os consulados de carreira, deu-se um alargamento da rede de representações diplomáticas portuguesas. A economia foi uma das formas encontradas pela diplomacia da Primeira República para se afirmar no plano internacional, dando-se a assinatura

de algumas convenções de direito comercial-marítimo, mas também com a colocação de figuras nas representações diplomáticas cujas missões passavam pela componente financeira, comercial e de circulação de bens e produtos. Contudo, tais esforços não cessaram a complexa teia diplomática que envolveu Portugal até à sua entrada na Grande Guerra, em 1916. As mudanças que a guerra impôs aos mercados internacionais levaram à criação de novas estratégias para a salvaguarda das exportações portuguesas, pugnando-se ideias como um Zollverein ibérico¹³ e alianças mercantis, algo que continuou nos anos finais da Primeira República. A própria situação internacional estabelecida em Versalhes, em 1919, era mais favorável ao regime português; com o surgimento de novas repúblicas, porém, o seu lugar no concerto das nações e o seu nível de influência diplomática manteve-se ténue. No que à diplomacia económica diz respeito, a superação desta questão levou a um reforço das relações com os países da América Latina, importante mercado para as exportações portuguesas, mas também para mão-de-obra. Já no período do Estado Novo, até ao segundo conflito global, o alinhamento económico português situou-se no lançamento das bases de um regime autárquico. Todavia, tal posicionamento, eivado de noções de independência produtiva nacional, não invalidou a aproximação a alguns países através do reforço de alianças comerciais e da criação de melhores condições para as exportações nacionais, quer com países situados na esfera política dos fascismos, como a Itália e a Alemanha¹⁴, quer com os tradicionais importadores, como a Grã-Bretanha ou o Brasil.

Com o desenho geoestratégico traçado com o fim da Segunda Guerra Mundial, o modelo económico seguido e os mecanismos diplomáticos existentes foram alterados e a posição internacional de Portugal teve, necessariamente, de ser repensada, não obstante as resistências suscitadas. A adesão ao Plano Marshall¹⁵ e, posteriormente, à OECE, ao GATT e ao FMI demonstram como a readaptação do Estado Novo passava pela aceitação e alinhamento num sistema multilateral de comércio e de circulação de capitais, e que os diversos agentes diplomáticos seriam elementos potenciadores dessas relações. Tal facto, do ponto de vista da diplomacia económica, encontra eco no estabelecimento de um conjunto de acordos comerciais com países como a Grécia (1949), o Canadá (1954), a República Federal da Alemanha (1955), a Dinamarca (1957) e a Itália (1957), e com organizações supranacionais como o Benelux (1957). Também alguns países asiáticos e africanos estabeleceram relações económicas, como foi o caso do Paquistão (1958), da Federação da Rodésia e Niassalândia (1959), da Rodésia do Sul (1965) ou do Japão (1966).

A importância que a diplomacia económica ocupava nos meios governativos encontra na atuação do Fundo de Fomento da Exportação, criado em 1949, um elemento institucional representativo de como a internacionalização da produção nacional era um meio crucial nas relações externas do regime português. O paulatino aproximar do Estado Novo aos movimentos de cooperação económica europeia¹⁶, numa primeira fase, como membro fundador da EFTA, em 1960, e, num segundo momento, com a celebração


do Acordo de Comércio Livre entre a CEE e Portugal, em 1972, constituía fundamento para o cimentar do princípio de que o desenvolvimento interno da economia deveria passar pelo plano internacional e uma maior atenção aos mercados externos. De notar a importância de algumas figuras nesta área como Ruy Teixeira Guerra¹⁷ ou Calvet de Magalhães¹⁸.

A Revolução dos Cravos, em 1974, e a construção do regime democrático que se seguiu tiveram impactos a nível da estrutura económica e diplomática. Com a conciliação destas duas dimensões surgiu uma diplomacia económica cujo alcance se inseriu, essencialmente, no processo negocial de adesão à CEE, iniciado em 1977 e terminado em 1986. As questões colocadas pelo desafio europeu, mas, igualmente, o estabelecimento de relações diplomáticas com os países lusófonos, são duas das vertentes em que assentou e assenta a política externa portuguesa e, por extensão, a diplomacia económica dos nossos dias, a que se juntam novos parceiros comerciais, como a China. Estas e outras questões são evocadas nos quatro artigos integrados neste dossiê, que estabelecem uma visão diacrónica das problemáticas elencadas, de forma breve, nas páginas anteriores. O artigo de Célia Reis atesta de que modo a economia das colónias orientais portuguesas era percecionada, ao tempo da Primeira República, focando o seu estudo na missão realizada por Eusébio da Fonseca em Londres e as negociações luso-britânicas em torno de alguns setores produtivos inseridos no setor primário do Estado Português da Índia e de Macau.

No texto da autoria de Vanessa Baptista é possível encontrar uma leitura sobre o esforço que José Relvas, enquanto ministro plenipotenciário em Madrid, realizou durante as negociações do novo Tratado de Comércio e Navegação entre Portugal e a Espanha.

O período de entre guerras é a moldura cronológica a que se reporta o artigo redigido por Soraia Carvalho, no qual é criado um quadro de análise sobre uma figura cujo impacto na diplomacia económica se assinala, sobretudo, ao nível do seu pensamento teórico: Bettencourt Rodrigues. Para este, a constituição de uma Commonwealth latina seria uma das formas do desenvolvimento económico nacional, interligando Portugal, o Brasil e as colónias africanas.

Para o período mais recente, no artigo de Pedro Ponte e Sousa, além de uma reflexão sobre o quadro teórico em que assentam os princípios da diplomacia económica, são acompanhados os caminhos que esta fórmula diplomática percorreu em Portugal, como um dos fundamentos da política externa e como desígnio transversal a vários governos constitucionais, agências governamentais e estruturas burocráticas associadas ao setor público.

Através deste conjunto de ensaios é nossa intenção contribuir, de forma exploratória, para uma área de estudo na qual se combinam diferentes aspetos e objetivos no âmbito da política externa portuguesa, focando a ótica de análise nos agentes diplomáticos, nas suas visões e contribuições teóricas, em diferentes espaços geográficos e temporalidades. 

Teresa Nunes Professora auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, diretora da licenciatura em Estudos Europeus da mesma instituição. Membro do Colégio Food, Farming & Forestry da Universidade de Lisboa. Investigadora integrada no Instituto de História Contemporânea da NOVA FCSH; investigadora

Leonardo Aboim Pires Licenciado em História (2015) e mestre em História Contemporânea (2018), pela NOVA FCSH. Atualmente, é doutorando em Ciências da Sustentabilidade, pelo ICS. Investigador integrado do Instituto de História Contemporânea, desde 2016, os seus interesses e áreas de investigação centram-se na história

associada no Centro de História da Universidade de Lisboa. Doutorada em História, especialidade em História Contemporânea, pela Universidade de Lisboa.

> Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa | Alameda da Universidade, 1600-214 Lisboa | sousa.nunes@sapo.pt

económica e social de Portugal no século XX, sendo autor de vários artigos e comunicações sobre esta temática.

> Instituto de História Contemporânea | Av. de Berna 26, 1050-099 Lisboa | leonardopires5@hotmail.com

NOTAS

¹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*. Sessão n.º 49. 20 de agosto de 1909, p. 12.

² *Ibidem*, p. 13.

³ Segundo a expressão de Almeida Garrett. *Diário da Câmara dos Deputados...*. Sessão n.º 11. 13 de novembro de 1840, p. 212.

⁴ Sobre William Huskisson: O'BRIEN, Denis Patrick – *The Classical Economists Revisited*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2004.

⁵ Sobre Emerich Vattel: RAMEL, F. – *Anthologie des Relations Internationales*. Paris: Presse des Sciences Politiques, 2011.

⁶ HABERLER, G. – *A Survey of International Trade Theory*. Princeton, 1961; BAIROCH, Paul – *Commerce Exterieur et Développement Economique de Europe au XIXe siècle*. Paris: Mouton e Co., 1976.

⁷ CARDOSO, António M. – «A questão da livre navegação do Douro e a crise de 1840 entre Portugal e Espanha». In *Portugal e Espanha. Entre Discursos de Centro e Práticas de Fronteira*. Lisboa: IELT/Edições Colibri, 2009, pp. 55-56.

⁸ NUNES, Teresa – «A Espanha na diplomacia comercial portuguesa na segunda metade do séc. XIX e o tratado de comércio e navegação de 1893». In *História*. Vol. 56, 2017, pp. 1-19.

⁹ NUNES, Teresa – *Fontes Pereira de Melo*. Lisboa: Planeta DeAgostini, 2004.

¹⁰ Tratava-se do segundo tratado de comércio e navegação celebrado entre ambos os países; o primeiro remontava a abril de 1867.

¹¹ Neste elenco foram privilegiados os tratados de comércio e navegação denunciados entre os anos de 1890 e 1892 por constituírem os eixos estruturantes do sistema comercial português, no período referido. Contudo, o mesmo regime implicava igualmente a celebração de convénios ou acordos de natureza específica, assim como a manutenção estrita de ligações vertidas em tratado em momento anterior à Regeneração. Tal o enquadramento das relações comerciais entre os Estados Unidos e Portugal, resultante do tratado negociado por João Baptista Almeida Garrett e Edward Havanagh, celebrado em 26 de agosto de 1840 e ratificado oito meses depois. Com um prazo de seis anos, renovável, este tratado de comércio e navegação viria a expirar apenas em 31 de janeiro de 1892, por denúncia de ambas as partes contratantes, apesar de a tarifa Mackinley ter constituído uma violação expressa do seu articulado, segundo a perspetiva portuguesa. Assinale-se ainda a dimensão temporal destes acordos, um facto que sugere discordância com a tese defendida por Pedro Lains sobre o impacto dos mercados externos no crescimento económico português (LAINS, Pedro – *A Economia Portuguesa no Século XIX. Crescimento Económico e Comércio Externo, 1851-1913*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1995). A denominada «crise dos tratados» ocorria no início dos anos 1890 e, posteriormente, a diplomacia portuguesa não alijou esforços no reforço,

por tratado de comércio e navegação, com economias de crescimento rápido como a Alemanha e os Estados Unidos.

¹² TEIXEIRA, Nuno Severiano – *O Poder e a Guerra, 1914-1918: Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996, p. 88.

¹³ NUNES, Teresa – «Zollverein ibérico segundo Ezequiel de Campos. Esboço de um percurso contraditório entre os anos de 1911 e 1917». In *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*. Vol. 36, 2011, pp. 130-152.

¹⁴ MIRANDA, Sacuntala de – *Portugal: O Círculo Vicioso da Dependência (1890-1939)*. Lisboa: Teorema, 1990.

¹⁵ ROLLO, Fernanda – *Portugal e o Plano Marshall: Da Rejeição à Solicitação da Ajuda Norte-Americana (1947-1952)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

¹⁶ LEITÃO, Nicolau Andresen – «Um jogador europeu: o Estado Novo e a CEE, 1957-1974». In *Relações Internacionais*. N.º 6, 2005, pp. 107-118; LEITÃO, Nicolau A. – *Estado Novo, Democracia e Europa: 1947-1986*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007.

¹⁷ VALÉRIO, Nuno – *Ruy Teixeira Guerra*. Lisboa: Edições Cosmos, 2001.

¹⁸ OLIVEIRA, Pedro Aires – «A arte do compromisso: José Calvet de Magalhães, um diplomata entre dois regimes». In *Ler História*. N.º 71, 2017, pp. 103-126.

BIBLIOGRAFIA

BAIROCH, Paul – *Commerce Extérieur et Développement Economique de Europe au XIXe siècle*. Paris: Mouton e Co., 1976.

CARDOSO, António M. – «A questão da livre navegação do Douro e a crise de 1840 entre Portugal e Espanha». In *Portugal e Espanha. Entre Discursos de Centro e Práticas de Fronteira*. Lisboa: IELT/Edições Colibri, 2009, pp. 55-56.

Diário da Câmara dos Deputados. Sessão n.º 11. 13 de novembro de 1840, p. 212.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa. Sessão n.º 49. 20 de agosto de 1909, p. 12.

HABERLER, G. – *A Survey of International Trade Theory*. Princeton, 1961.

LAINS, Pedro – *A Economia Portuguesa no Século XIX. Crescimento Económico e Comércio Externo, 1851-1913*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1995.

LEITÃO, Nicolau A. – *Estado Novo, Democracia e Europa: 1947-1986*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007.

LEITÃO, Nicolau Andresen – «Um jogador europeu: o Estado Novo e a CEE, 1957-1974». In *Relações Internacionais*. N.º 6, 2005, pp. 107-118.

MIRANDA, Sacuntala de – *Portugal: O Círculo Vicioso da Dependência (1890-1939)*. Lisboa: Teorema, 1990.

NUNES, Teresa – *Fontes Pereira de Melo*. Lisboa: Planeta DeAgostini, 2004.

NUNES, Teresa – «Zollverein ibérico segundo Ezequiel de Campos. Esboço de um percurso contraditório entre os anos de 1911 e 1917». In *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*. Vol. 36, 2011, pp. 130-152. DOI: 10.26431/0739-182X.1054.

NUNES, Teresa – «A Espanha na diplomacia comercial portuguesa na segunda metade do séc. XIX e o tratado de comércio e navegação de 1893». In *História*. Vol. 56, 2017, pp. 1-19. DOI: 10.1590/1980-436920170000000014.

O'BRIEN, Denis Patrick – *The Classical Economists Revisited*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2004.

OLIVEIRA, Pedro Aires – «A arte do compromisso: José Calvet de Magalhães, um diplomata entre dois regimes». In *Ler História*. N.º 71, 2017, pp. 103-126. DOI: 10.4000/lerhistoria.290.

RAMEL, F. – *Anthologie des Relations Internationales*. Paris: Presse des Sciences Politiques, 2011.

ROLLO, Fernanda – *Portugal e o Plano Marshall: Da Rejeição à Solicitação da Ajuda Norte-Americana (1947-1952)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

TEIXEIRA, Nuno Severiano – *O Poder e a Guerra, 1914-1918: Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.

VALÉRIO, Nuno – *Ruy Teixeira Guerra*. Lisboa: Edições Cosmos, 2001.