

## Portugal e o Memorandum Briand. Análise da proposta de uma Federação Europeia no contexto da Sociedade das Nações (1929-1932)

CRISTINA PACHECO\*

Considerado por alguns autores como um momento marcante na história da ideia de Europa, o *Memorandum sur l'Organization d'un Regime d'Union Fédérale Européenne*, genericamente conhecido por *Memorandum Briand*, uma proposta francesa de uma Federação Europeia datada de 1930, representa, na prática, um projecto modesto e com poucas repercussões verificada, adiante-se desde já, a resposta dos 26 Estados que foram instados a pronunciar-se sobre esta questão, resposta que se resume, no geral, a um posicionamento reservado.

Porém, numa outra vertente de análise, o *Memorandum* constitui um momento privilegiado para avaliar a realidade internacional do início da década de trinta pelas diferentes vertentes que articulou e, sobretudo, pelas questões suscitadas. Será este precisamente o ponto estruturante da presente análise: não se pretende efectuar uma reflexão no âmbito da história da ideia de Europa, mas, no contexto do objecto de estudo mais vasto que é a Sociedade das Nações, organização internacional antecessora da ONU, uma tentativa de reconstrução do significado dessa proposta na conjuntura internacional do início da década de trinta e, num segundo momento, do significado específico da proposta para Portugal, num contexto de transição do panorama político interno, crescentemente dominado pela figura de Oliveira Salazar.

De facto, o *Memorandum Briand*, apesar de consubstanciar um projecto de estabelecimento de uma espécie de laço federal europeu entre diferentes países da Europa – e veremos qual o seu âmbito e mecanismos pensados para desen-

---

\* Mestre em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

volver essa união —, *é um projecto concebido como estando subordinado à Sociedade das Nações e criado mesmo à sua semelhança*, uma organização que era, para todos os efeitos, universal. O Legado de Portugal em França diria mesmo que Briand não fazia mais que retomar o Pacto de Genebra aplicando-o aos limites da Europa, esperando que esse sistema mais limitado alcançasse também resultados mais eficazes<sup>1</sup>. Deste modo, o *Memorandum* pode ser interpretado como uma proposta de formação de um agrupamento ou de um bloco regional no âmbito de uma realidade mais vasta, segundo, aliás, a tendência geral que vigorava na época, pelo que propomos de seguida duas brevíssimas notas relativamente à natureza e funcionalidade da Sociedade das Nações e sobre o posicionamento do governo português na organização.

### 1. A Sociedade das Nações: apontamentos para a compreensão da sua génese e evolução na década de 20.

O primeiro dado a referir relativamente à natureza e funcionalidade da Sociedade das Nações (SDN) é a constatação de um lugar comum: o tema do fracasso desta organização internacional, intrinsecamente associada à história do falhanço das democracias ocidentais quer na oposição à ascensão dos regimes fascistas e nazi, quer na prevenção da guerra mundial que se seguiu. Ora, este facto não pode deixar de suscitar alguma perplexidade se considerarmos, entre outros factores, a forte **dimensão pública coeva da SDN**: ao decidir pela permanência dos representantes da imprensa e da rádio nas suas instalações para seguir os trabalhos, tornando aqueles comentadores e críticos testemunhos directos dos acontecimentos, a SDN, sobretudo através das sessões da Assembleia, terá assegurado um prestígio que os seus criadores talvez não tivessem previsto, transformando essa mesma Assembleia num relevante instrumento de propaganda, pronto a utilizar pelos Governos dos Estados representados na organização.

Esta dimensão pública da SDN e, conseqüentemente, das matérias nela tratadas, constituiria sempre o maior trunfo da organização, assegurando-lhe a atenção quer dos seus membros, quer de potências exteriores: a própria retirada dos EUA da SDN que, de resto, condicionou à partida o alcance estratégico da organização, não implicava necessariamente um desinteresse do país pelos seus desenvolvimentos. Como afirma Pierre Milza, e a título de exemplo, no Verão de 1922, o chefe do *State Department* enviava “observadores oficiais” para assis-

<sup>1</sup> Carta da Legação de Portugal em França ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de 4 de Junho de 1930, AHMNE, *União Federal Europeia*, 3º piso, A.4, M.226, Pr.nº 47/30.

tir aos trabalhos de alguns dos organismos afectos à SDN, participando os EUA, até 1930, em cerca de 40 conferências e possuindo 5 representantes permanentes em Bruxelas<sup>2</sup>.

Em segundo lugar, uma análise da SDN deverá sobretudo levar em conta que aquela representou o primeiro passo no sentido do estabelecimento da Organização Internacional como vector no relacionamento interestatal, num contexto de crescente interdependência económica e relacionamento internacional. Neste ponto, é relevante o facto de a importância da SDN não residir tanto no debatido e sempre problemático plano da ideia e construção de um plano de segurança colectiva – neste ponto a organização terá constituído mais uma *reforma* do sistema internacional vigente do que uma *ruptura* – mas por consubstanciar na prática um entendimento mais amplo da paz, alargado às condições económicas, sociais e culturais do relacionamento entre Estados. De facto, onde a SDN terá tido mais importância, até pela experiência e metodologia que legou à sucessora Organização das Nações Unidas, foi no campo da organização da saúde, das comunicações e trânsito, das drogas, dos refugiados, do tráfico das mulheres, da protecção das crianças, da cooperação intelectual e, sobretudo, da regulação do trabalho, através da criação de órgãos subsidiários de natureza técnica tais como a *Organização de Comunicações e Trânsito* (1921), a *Organização da Saúde* (1923), a *Organização Económica e Financeira* (1923), a *Comissão do Ópio* (1921), a *Comissão Consultiva de Questões Sociais* (1922) e, com particularíssimo relevo, a *Organização Internacional do Trabalho* (OIT, 1919)<sup>3</sup>. Estas entidades foram promovendo, no âmbito das respectivas competências, uma legislação internacional adoptada geralmente sob a forma de convénios multilaterais abertos, cujo teor era dado a conhecer ao público. O dado a reter desta nova realidade consiste na *visibilização agora internacional de questões anteriormente consideradas como sendo da competência exclusiva dos Estados*. De facto, muitas das questões entregues ao estudo e intervenção das Comissões e Comités da SDN

<sup>2</sup> *As Relações Internacionais de 1918 a 1939*. Lisboa: Edições 70, 1998, p. 48.

<sup>3</sup> A OIT, criada ao mesmo tempo que a SDN e incluída no Pacto, estava subordinada àquela organização, ainda que com um considerável grau de autonomia. A sua criação baseava-se na convicção de que a paz internacional era inseparável da paz social sendo o culminar de uma tendência já manifestada nos esforços para protecção das condições sociais e laborais dos trabalhadores, consubstanciados em convénios internacionais como as conferências de Berna de 1906 e 1913. Ainda que inicialmente possa ter sido concebida como uma resposta à recém-formada União Soviética, no sentido do receio da identificação das classes trabalhadoras com o modelo soviético, a OIT representou a institucionalização de novas preocupações sociais, alargadas, dentro de pouco tempo, à *dimensão colonial*, em articulação com a concepção de Mandatos formulada no Pacto [artº 22] (cf. *Textos em Homenagem à OIT*. Lisboa: Conselho Económico e Social, imp. 1994).

eram muitas vezes levantadas previamente nas sessões da Assembleia, mediante *denúncias ou apresentação de relatórios desfavoráveis relativos à acção de determinado Estado-membro*, com divulgação assegurada na opinião pública<sup>4</sup>.

Se a acção económica da SDN no plano da cooperação económica internacional também não teve efeitos positivos de curto prazo, não evitando, manifestamente, a crise despoletada em 1929 com o *crash* da bolsa de Nova Iorque, representou um estado transitório indispensável e, sobretudo, proporcionou, como vimos, a institucionalização e publicidade de temáticas que anteriormente eram da competência reservada dos Estados.

Este vector de crescimento na organização internacional é relevante porque conduziu ao estabelecimento de burocracias internacionais e à constituição de um clima de opinião, facto que forçou a actualização e desenvolvimento, ao nível de métodos e práticas, dos países sem tradição ou deficitários nestas matérias – como foi precisamente caso de Portugal: uma das prioridades e um dos eixos fundamentais da presença e actuação portuguesa em Genebra, pelos diferentes regimes e conjunturas políticas, seria o permanente esforço em eliminar todos os pretextos de recriminação internacional quer contra a administração colonial portuguesa quer contra a instável situação política interna, cujos efeitos se fizeram sentir mais profundamente na década de 20.

De facto, e este é o terceiro ponto a considerar nesta análise preliminar, verifica-se que a partir da segunda metade da década de 20 ganha desenvolvimento a orientação geral expressa na Conferência da Paz (1919) no que concerne o domínio colonial. Colocado o problema da divisão material dos territórios coloniais dos países vencidos, assiste-se, em primeiro lugar, a uma institucionalização do debate e da reflexão em torno do fenómeno colonial que, no essencial, considerava agora as colónias como um *estado transitório*, tendo as potências que as dominavam a obrigação de promover o desenvolvimento e a educação da sua população, com vista a uma futura autonomia destes territórios, preferencialmente tutelada e orientada pela respectiva metrópole. Outra não seria a base do regime dos Mandatos, concepção precisamente definida nesta altura e incorporada no texto legislativo que institucionalizou a SDN<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> A este respeito, devemos precisamente referir o caso de Portugal, concretamente os casos de apresentação do célebre Relatório Ross, no contexto de discussão da questão do trabalho obrigatório nas colónias que conduziria, já no final da década de 20, à realização da Conferência e Convenção sobre a Escravidura.

<sup>5</sup> Artº 22º do Pacto da Sociedade das Nações que poderá ser consultado na compilação *Tratado de Versalhes (Partes I e XIII), Pacto da Sociedade das Nações e Trabalho*, Lisboa: Portugália [192-]. Para mais pormenores sobre o regime dos Mandatos, cf: Séan Lester, *Le Système des Mandats. Origines, principes et applications*. Génève: S.D.N., 1945.

Portugal, a braços com problemas concretos como o da ambição da União Sul Africana sobre Moçambique e o da gestão do corredor de Lourenço Marques<sup>6</sup>, e, posteriormente, o de outros países em busca da constituição de impérios em África, encarará este novo espírito como uma reformulação da concepção de “ocupação efectiva” dos territórios coloniais formulada em 1885 que, aureolada agora de um espírito de missão civilizadora – o princípio do bem estar e desenvolvimento dos povos dos territórios mandatados e da sua futura emancipação –, tomava a forma de “desenvolvimento efectivo” desses mesmos territórios.

Directamente articulada com a natureza e actividade da Organização Internacional do Trabalho surgiu inevitavelmente a questão da mão-de-obra indígena – plano onde Portugal se encontrava tradicionalmente mal posicionado –, que não só é alvo de estudos e relatórios, como também será erigida como elemento avaliador da qualidade da administração de um território colonial pela sua metrópole. A partir de Abril de 1919, sob a orientação de Afonso Costa, a reacção do governo português traduz-se na criação de inúmeros diplomas visando a modernização da administração colonial portuguesa, começando pela criação do regime dos Altos Comissários (Maio de 1919) e passando pela própria reestruturação do Ministério das Colónias<sup>7</sup>, à transformação das tradicionais missões religiosas em missões civilizadoras<sup>8</sup> ou ainda à criação do Regulamento Geral dos Serviços de Saúde, em Abril de 1920. O biénio de 1924/25 assistirá ao eclodir de uma nova polémica colonial originada a partir da divulgação de relatórios internacionais relativos administração portuguesa ultramarina, concretamente sobre o trabalho indígena, tais como o de Phelps-Stokes, de 1924, e o de Ross, de 1925<sup>9</sup>, desafio ao qual o governo português respondeu com a publicação, a 23 de Outubro de 1926, do Estatuto do Indígena. A discussão destas temáticas conduziria, de resto, já no final da década de 20, à realização da Conferência e Convenção sobre a Escravatura e a nova reacção do Governo português através de publicação do Estatuto do Trabalho Indígena (1929).

---

<sup>6</sup> Cf. António José Telo, *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994, pp. 224-231.

<sup>7</sup> Decreto-lei nº 5:572 de 10 de Maio de 1919.

<sup>8</sup> Decreto-Lei nº 5:578 de 10 de Maio de 1919.

<sup>9</sup> Cf. António José Telo, *op. cit.*, p. 238. Ainda: Santos, F. M. Oliveira, *Reply to the accusations addressed to the League of Nations by Mr. Edward A. Ross against the Portuguese in Angola*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa, 1930.

Estes breves apontamentos enquadram o exemplar e desconsolado testemunho sobre o posicionamento de Portugal na organização realizado por Freire de Andrade, delegado à SDN, logo em 1922: “(...) para países como o nosso a Sociedade constitui um recurso inesgotável; nos casos de disputas internacionais, é do nosso interesse prestar-lhe toda a colaboração possível, e concorrer para que o seu prestígio cresça. Com a nossa fronteira encravada pela Espanha, que tão cedo não abandonará a sua tradicional política de conquista ou domínio: com mais de 10 000 Km de fronteiras, em colónias distantes, ricas, mal desenvolvidas e tão ambicionadas, não sei de outro membro da SDN, mais que Portugal, esteja na *contingência* de recorrer à sua alçada para dirimir as presentes e futuras contendas internacionais em que se encontre envolvido.”<sup>10</sup>

Para aferir da extraordinária continuidade desta leitura aos olhos de certo sector de responsáveis políticos portugueses, atentemos nas palavras de Armindo Monteiro, então Ministro dos Negócios Estrangeiros, já em 1936, numa conjuntura política interna distinta: “a SDN é o que é, não a podemos modificar: temos que a aceitar e de a conhecer para nos servir o mais que for possível e prejudicar o menos que nos for possível, já que em algumas coisas terá por força que nos prejudicar.”<sup>11</sup> O Estado Novo podia, internamente, e para efeitos de capitalização política, reagir contra o “*assemblerismo europeu*”; externamente, porém, fortaleceria a representação portuguesa na organização e participaria nela activamente.

## 2. O Memorandum Briand : que “Estados Unidos da Europa”?

Se o *Memorandum* pode ser considerado, em primeiro lugar como uma proposta formulada no âmbito da SDN, temos que, em segundo lugar, os seus pressupostos reflectem também um pouco a relação da Europa com os EUA ou, pelo menos, a percepção que a primeira tinha deste último país: de facto, a ideia de perda da supremacia relativa da Europa em favor dos EUA é quase uma obsessão neste período, conjecturando-se, então, uma espécie de “união das fraquezas” para melhor responder à concorrência daquela potência, percebida precisamente como uma bem sucedida federação de estados.

---

<sup>10</sup> Segunda parte do Relatório sobre os trabalhos da terceira assembleia da SDN de 30º de Outubro de 1922, AHMNE, A.3, M.24 e 25.

<sup>11</sup> Carta a Oliveira Salazar de 6 de Dezembro de 1936. Arquivo Oliveira Salazar – Correspondência entre Armindo Monteiro e Salazar, 1ª subdivisão.

Em terceiro lugar, as críticas consubstanciadas nas respostas que os diversos Estados deram ao *Memorandum* são ricas de significado porque reveladoras da realidade de uma Europa do período entre-guerras ainda em reconstrução. Mais do que isso, e parafraseando o representante da Legação Portuguesa em França, numa fórmula que serviu de eixo estruturante da presente análise, o problema da Federação Europeia, ainda que bem colocado, valia mais pelo grande número de outros problemas assaz complexos e melindrosos cuja eclosão ele provocou – ironicamente, o maior deles seria não o problema da União Europeia mas o da *Secessão* Europeia ...<sup>12</sup>.

## 2.1 Génese e pressupostos

Vejamos então resumidamente em que consiste formalmente o *Memorandum Briand*.

Aristide Briand, à época Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, faz saber desde Julho de 1929 que tinha a intenção de propor um projecto de União Europeia, empregando a expressão “Estados Unidos da Europa” na sua declaração ministerial. Apesar do tema da união europeia possuir já uma larga tradição teórica, estabelecem-se habitualmente as raízes da proposta de Briand nas teorias do Conde Coudenhove-Kalergi e do movimento paneuropeu a que este presidia desde inícios do século XX, no contexto da proliferação das teses que, na sequência da 1ª Grande Guerra, preconizavam a decadência da Europa. Vejamos então rapidamente qual o conceito de Paneuropa proposto por este movimento.

Em primeiro lugar, a designação de Paneuropa aparecia indissociável de uma mais vasta tendência internacional que apostava na formação de grandes blocos civilizacionais que se queriam responsáveis pela condução da política internacional; o debate em torno do panafricanismo, do paneslavismo, do iberoamericanismo e, sobretudo, do panamericanismo, era bastante aceso e alargado. Luis Bello, jornalista espanhol, chegará mesmo a dizer, a propósito do *Memorandum* e do seu país, que “se a Espanha não se vincula à Europa em que Estados Unidos deve entrar ? Nos de África ou nos da América ?”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Carta ao MNE de 18 de Julho de 1930, AHMNE, *União Federal Europeia*, 3º piso, A.4, M.226, Pr.nº 47/30.

<sup>13</sup> Palavras expressas no jornal *El Sol* e citados por Maria Teresa Menchen Barrios, “La actitud de España ante el Memorandum Briand (1929-1931)”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol.6, num.2, Abril-Junio 1985, pp. 413-443.

Por outro lado, este conceito de Paneuropa fora construído a partir duma certa ideia dos EUA, potência encarada como um modelo de sucesso no campo do bem-estar material. A estratégia do discurso assentava precisamente na construção de um poderoso estímulo exterior, baseado em perigos alarmistas, que se esperava que desencadeasse um processo de união europeia, traduzido na união aduaneira de uma Europa empobrecida e em riscos de se tornar uma colónia económica dos EUA, país cuja superioridade lhe adviria precisamente do facto de ser uma grande unidade económica no grande mercado mundial. Acrescente-se que esta visão dos EUA servia não só de argumento aos apologistas da construção europeia como também aos seus cépticos: Henri Hauser afirmava que a ideia de Europa era uma ideia americana, no sentido em que considerava que uma Europa dividida incomodava o povo americano, impedindo-o de produzir e de vender...<sup>14</sup>. A este perigo, e segundo as mesmas teses, juntavam-se outros, como o dos imperialismos proteccionistas económicos extra-europeus para além do americano: o russo, o japonês e o britânico – porque este conceito de Europa excluía a Rússia soviética e a Inglaterra que, pela Commonwealth, se considerava que possuía claramente o seu centro fora da Europa. Nesta formulação intervinha ainda uma última vertente relevante e quase paradoxal: afirmava-se que a Paneuropa representava um meio de infundir um novo sangue à SDN e, através dela, de abrir as portas da organização à Rússia e aos EUA.

O texto do *Memorandum* reflectiria alguns destes pressupostos, ainda que em moldes bastante mais reservados e obedecendo a uma funcionalidade específica. Mas voltemos ao seu processo de estruturação. Depois de divulgar o seu projecto em Julho de 1929, em Setembro desse mesmo ano Briand apresenta-o na sessão da X Assembleia da SDN; datado de 1 de Maio de 1930, o texto fixado do *Memorandum* foi posteriormente entregue a 26 Estados para apreciação. E é este um dado fundamental a ter em conta porque é nele que assenta a estratégia legitimadora dos proponentes: a insistência no argumento que esta União não só se apresenta sob os auspícios da SDN e dos seus princípios essenciais – o da soberania dos Estados e da igualdade de direitos –, *como a ela se subordina*. A ideia era, dentro do espírito de blocos já mencionado, e na senda da experiência dos acordos de Locarno de 1925, formar uma espécie de agrupamento regional baseado num laço federal, uma espécie de reprodução circunscrita da SDN que, resolvendo alguns problemas localizados e directamente respeitantes à Europa, contribuísse

<sup>14</sup> Para uma sùmula desta posições, apresentadas na revista *Europe Nouvelle*, nº 390, ver *Seara Nova*, 23 de Junho e 2 de Agosto de 1926.

para um melhor funcionamento daquela. Isto porque, tomando-se como certas as objecções das potências europeias com colónias – a começar pela própria França –, se considerava que, apesar da unidade geográfica, a Europa não representava uma unidade que pudesse ser isolada na solução dos problemas da organização política e económica do mundo, dado os laços que a ligavam a outros continentes.

Para além deste, o *Memorandum* assentava em outros três pressupostos base:

- o de que a federação devia ser fundada sobre uma ideia de *união* e não de *unidade*, maleável o suficiente para respeitar a soberania nacional e assegurar simultaneamente o benefício de uma solidariedade colectiva para o regulamento das questões que interessavam à comunidade europeia;
- o da subordinação geral do problema económico ao problema político, uma vez que se considerava no texto do documento que qualquer progresso de uma união económica seria rigorosamente determinado pela dita questão de segurança, questão, por sua vez, inelutavelmente ligada ao progresso realizado no campo da união política;
- o de que a manutenção da paz, condição indispensável para a união política, dependia de três pontos articulados : segurança, desarmamento e arbitragem. Declarava-se como objectivo estender a toda a comunidade a política europeia de garantias internacionais inaugurada precisamente em Locarno.

Apesar da primazia concedida no documento à dimensão política, apontava-se também para a necessidade da organização económica da Europa num *mercado comum* – era esta a expressão empregue – possível pela organização racional da produção e trocas europeias, pela via da liberalização aduaneira progressiva e de uma simplificação metódica da circulação dos mercados, capitais e pessoas.

As respostas dos vinte e seis países inquiridos chegaram entre 25 de Junho e 4 de Agosto de 1930, oscilando entre uma reserva mais ou menos acentuada, desde aqueles que consideravam a ideia de uma União Europeia um dado viável à partida que era necessário estruturar e os que questionavam a própria legitimidade da premissa.

No geral, podemos resumir o teor das principais críticas apresentadas em quatro núcleos fundamentais:

1. crítica da prioridade do político sobre o económico;
2. ideia de que o quadro universal da SDN era preferível ao europeu;
3. sugestão da extensão da associação da organização a Estados europeus não membros da SDN, como a URSS e a Turquia;
4. insistência sobre certas responsabilidades extraeuropeias deverem ser inerentes a uma União Europeia (núcleo onde figurava, naturalmente, Portugal).

## 2.2 Concretização institucional

Apesar da proposta francesa postular a necessidade da subordinação da questão económica à questão política, seria no campo económico e financeiro que se verificariam algumas tentativas concretas em busca de uma união. Por três razões fundamentais: em primeiro lugar, porque era a via que, teoricamente, suscitava menos conflitos, afastando-se assim o processo das grandes questões de fundo; em segundo lugar, porque subjacente ao desenrolar daquele está o eclodir da crise mundial despoletada pelo *crash* da bolsa de Nova Iorque de 1929, cujos efeitos se começam a fazer sentir mais acentuadamente em 1930, fazendo emergir a necessidade de medidas reparadoras; por fim, porque apesar das divisões políticas e de um quadro crescentemente proteccionista, desde 1924 que a mundialização da economia sofria uma rápida aceleração, multiplicando-se os acordos de cartel e intensificando-se o comércio mundial, tornando, assim, mais viável uma aproximação económica como via de formação de uma união europeia.

No âmbito da esfera económica, o esboço de cooperação centrava-se especificamente na tentativa de organização de um *mercado de cereais*, espécie de “balão de ensaio” prévio a esforços mais amplos, questão que articulava três vertentes: a crise agrícola da Europa central e oriental; a questão do crédito agrícola; o problema do escoamento dos excedentes da produção cerealífica<sup>15</sup>.

O enfoque nesta questão parecia estar ligado de algum modo à tese formulada por Francis Delaisi, então bastante em voga<sup>16</sup>: distinguindo no continente duas Europas, uma Europa A e uma Europa B, que é o mesmo que dizer uma Europa a duas velocidades, dado que a Europa A estaria industrializada até na sua agricultura e a Europa B seria agrícola até na civilização urbana, consta-

<sup>15</sup> De notar que uma das tarefas que a SDN tinha tomado a seu cargo era precisamente a reconstrução económica e financeira desta parte da Europa, seriamente afectada pela guerra 1914-1918.

<sup>16</sup> Nomeadamente na sua obra *Les Deux Europes*, 1930.

tava que, na coeva situação instável, a via que restaria à Europa A seria o regresso à velha Europa – B – que se assumia como mercado potencial face à fraca validade dos mercados coloniais como depósitos de escoamento de produtos e à concorrência dos EUA.

Ora, este ponto ligava-se a outra ideia-chave que considerava fundamental: a de que o problema agrícola internacional era como um dos mais complexos pelas repercussões que tinha noutros sectores da economia, e de cuja resolução partiria uma harmonização económica entre as duas Europas. É neste quadro que se colocam os problemas do crédito agrícola internacional, da conciliação entre o escoamento dos excedentes e a crise cerealífica da Europa central e oriental, problemas que irão constituir o objecto de estudo privilegiado da *Comissão de Estudos da União Europeia* – forma institucional que sairia do projecto de Briand, criada na sessão de 16 de Setembro de 1930 na XI Assembleia da SDN –, desde o arranque dos seus trabalhos.

Numa primeira fase verifica-se algum dinamismo na organização que se traduz numa sucessão rápida de reuniões, na aprovação de alguns projectos, na realização de algumas Conferências<sup>17</sup>, dinamismo que esmoreceria rapidamente a partir de 1932, ano da morte do impulsionador do projecto, Briand, até praticamente à irrelevância de funções.

Os dados até aqui apresentados poderão sugerir-nos a quase previsível impossibilidade do desenvolvimento do projecto de uma união europeia, mesmo nesta esfera mais circunscrita. De facto, o projecto de Briand parece assentar numa contradição fundamental: por um lado, insurge-se contra qualquer princípio de supranacionalidade, determinando que é no plano da soberania absoluta e da inteira independência política dos Estados que deve ser realizada a *entente* entre as nações europeias; concepção que afasta, como diz o texto, a formação de uniões aduaneiras tendentes a abolir as alfândegas, uma vez que se interpretava tal atitude como um elemento de luta contra os Estados fora da União, facto incompatível com os princípios da SDN. A criação de uma zona de comércio livre seria encarada como uma medida proteccionista pelo resto do mundo.

---

<sup>17</sup> Cf. Société des Nations, *Rapport du Secrétaire générale à l'Assemblée sur l'oeuvre accomplie par la commission d'étude pour l'Union Européenne*, Genève, Société des Nations, 1931.

Por outro lado, visava-se compatibilizar tudo isto com a prossecução de uma política aduaneira verdadeiramente liberal, isto é, estabelecia-se como objectivo final a instituição de um mercado comum e uma coordenação da produção, trocas e circulação europeias, tendo apenas como reserva as necessidades de defesa nacional de cada Estado. Como concretizar um plano tão ambicioso sem a previsão – ou melhor, a recusa clara – de qualquer princípio de supranacionalidade ?

O projecto de Briand ressentiu-se ainda de outra condição relevante: a ausência de coesão política e de estratégias nacionais coincidentes, além de que acabou por servir de pretexto ao despoletar de questões que nunca tinham ficado resolvidas com a organização da paz em 1919. De facto, apesar do problema da manutenção da paz aparecer como eixo estruturante do discurso do *Memorandum*, este parece ter o efeito imediato de poder precipitar a paz em crise, uma vez que colocava, com acuidade, o problema da revisão dos tratados da paz<sup>18</sup>, pelas vozes da Alemanha e da Itália.

Qual então o significado do *Memorandum Briand* ?

### 2.3 Funcionalidade estratégica da proposta

Em primeiro lugar é necessário considerar que na tentativa de construção de uma paz duradoura, a reintegração da Alemanha na órbita das potências ocidentais e a reaproximação franco-alemã constituíam simultaneamente duas das condições essenciais para o estabelecimento duma ordem internacional mais estável. O *Memorandum Briand* parece surgir na esteira do desejo da França em conter uma Alemanha remilitarizada, pela tentativa de estender progressivamente a toda a comunidade europeia a política de garantias internacionais inaugurada em Locarno, de integrar os acordos particulares num sistema mais geral, como fora, aliás, sempre o desejo da França na SDN<sup>19</sup>. Por isso o texto do documento considera essencial a *subordinação geral do problema económico ao problema político e a união económica como determinada pela questão da segurança*. Alberto de Oliveira consideraria que o apelo de Briand à Europa era, em primeiro lugar, um apelo à Alemanha<sup>20</sup>. Tratar-se-ia, no fundo, da organização de uma Europa continental sob direcção franco-germânica, tendo Briand o intuito de obter do resto da

<sup>18</sup> A este respeito é paradigmático o teor da resposta alemã ao *Memorandum*, que pode ser consultada na secção III do *Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne*, Genève, Société des Nations, 1930.

<sup>19</sup> Lembrar, a este propósito, os esforços desenvolvidos no sentido do estabelecimento do *Protocolo de Genebra*, definitivamente abandonado em 1925.

<sup>20</sup> Carta ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de 30 de Maio de 1930, AHMNE, *União Federal Europeia*, 3º piso, A.4, M.226, Pr.nº 47/30.

Europa mais um meio de segurança da França e do seu sistema de alianças. Segundo a concepção que parecia circular na própria França, ainda pela voz daquele responsável, afirmava-se que o princípio de união económica representava apenas um *atractivo* para obter garantias de ordem política e dar expressão ao conceito francês de solidariedade internacional, que teria por finalidade obter a segurança através de uma assistência obrigatória e a solução dos conflitos por meio de uma assistência também obrigatória. Tentava-se chamar a Alemanha ao “redil” acenando-lhe com a possibilidade da revisão dos Tratados.

Porém, esta tentativa de consolidar a segurança europeia através de uma federação europeia tão alargada colocava demasiados problemas. Cada Estado – e são vinte e seis os Estados inquiridos – tira as suas ilações particulares, uma vez que a ambiguidade do texto apresentado na difícil conjuntura internacional do início da década de trinta o propiciava.

Em primeiro lugar, a Inglaterra: além de não desejar contrariar a sua tendência cada vez mais acentuada de uma estreita coesão do Império em matéria de política internacional<sup>21</sup>, manifestava de maneira evidente o seu desejo de aproximação com os EUA na resolução dos problemas mundiais, representando a SDN a instância ideal para regulação dos conflitos, uma vez que por ela poderia intervir no exame e resolução dos problemas europeus sem se separar dos seus restantes compromissos.

Em segundo lugar, a Alemanha. A sua resposta ao projecto é muito clara: ainda que redigida num tom moderado, revela o firme propósito de aproveitar o ensejo da próxima discussão do projecto para definir e, se possível, fazer triunfar as suas reivindicações nacionais; como diz no seu texto da sua resposta, “todas as tentativas de melhorar a situação política na Europa dependerão da aplicação dos princípios da igualdade integral dos direitos, da segurança igual para todos e da harmonização pacífica das necessidades de existência naturais dos povos.”<sup>22</sup>

A Itália de Mussolini assumiria ainda uma posição mais directa, afirmando peremptoriamente que nenhuma união seria possível entre os Estados da Europa antes de uma revisão completa dos tratados da paz. A Alemanha, ainda que não desejando associar-se à Itália para não perder os benefícios eventuais de um bom entendimento com a França, ia tirando o melhor partido da campanha empreendida por aquela a favor da revisão dos tratados<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> A Conferência de Ottawa, entre a Inglaterra e os seus domínios, no contexto da Grande Depressão, desentolar-se-á logo em 1932, no Canadá.

<sup>22</sup> *Mémoire sur l'organisation...*, p.32.

<sup>23</sup> Para o desenvolvimento destes pontos, cf. a obra organizada por Antoine Fleury, *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne. Perspectives nationales et transnationales avec documents (...)*. Berne: Peter Lang, 1998.

### 3. Portugal e o Memorandum Briand

#### 3.1 A questão no debate público

Como percepciona o governo português toda esta situação e como acaba por se posicionar perante ela? Tal como os outros Estados, manifesta receios muito particulares que, de forma indirecta e velada, acabam por transparecer na resposta oficial dada ao *Memorandum*. O próprio debate público e a cobertura da imprensa do assunto<sup>24</sup> é revelador das questões de certa forma inesperadas que levantou a nível interno. A nível de publicações de opinião, relança, por exemplo, o tema do iberismo, agora entendido como uma espécie de patamar intermédio na estruturação gradual da Paneuropa<sup>25</sup>. De uma forma mais reflectida e fundamentada, despoleta interesse em alguns meios de reflexão económica e financeira: se já Moses Amzalak dedicava desde os anos vinte uma atenção alargada à acção económica internacional da SDN, proferindo conferências, escrevendo artigos e divulgando a questão no âmbito do Instituto Superior de Comércio da Universidade de Lisboa, também António Maria Godinho, assistente da Universidade Técnica de Lisboa e discípulo de Amzalak, publicava em 1932 um livro intitulado *A SDN e o crédito agrícola internacional*, onde, em sintonia com os desenvolvimentos da Comissão de Estudos para uma União Europeia, reflectia sobre as questões despoletadas, mostrando-se francamente receptivo às teorias apresentadas no início do presente resumo. Este autor considerava que em Portugal, apesar do auxílio prestado à agricultura pelas instituições de crédito mais importantes, o problema do crédito agrícola não tinha solução nacional, posicionando-se contra os nacionalismos económicos que, erguendo enormes barreiras, faziam agonizar o comércio internacional.

Mas é fundamentalmente o texto de Francisco António Correia, de Dezembro de 1929, intitulado *Estados Unidos da Europa*, fruto de uma conferência proferida no âmbito do III Jubileu da Academia das Ciências, que, melhor reflectindo sobre a questão, poderá alertar para o esboço de uma possível clivagem entre diversos responsáveis do Ministério dos Negócios Estrangeiros perante a posição que Portugal deveria assumir perante o problema.

---

<sup>24</sup> Cf. o aprofundado estudo de António Cordeiro Lopes, "A União Federal Europeia na imprensa portuguesa (1929-1930) in *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia. Actas do Colóquio*. Lisboa: Edições Colibri, 2001. pp.133 a152.

<sup>25</sup> Ver a este respeito a obra de Francisco Alves de Azevedo, *Problemas do século vinte*, Lisboa, Editora Paulo Guedes, 1933.

Francisco António Correia fora nomeado em 1929, pelo então Ministro Trindade Coelho, Director Geral dos Negócios Comerciais do MNE, altura em que também Luís Teixeira de Sampaio era nomeado Secretário Geral do Ministério. Acumulou entre 1931 e 1932 uma série de funções ligadas àquela área: era vogal do Conselho Superior do Comércio e da Indústria, da Comissão revisora das pautas das alfândegas, fazia parte da comissão incumbida de rever e actualizar a legislação portuguesa sobre propriedade industrial e era ainda vice-presidente do Conselho de Comércio Externo. Era, para além disso, um homem que, aparentemente, sempre se manifestara a favor da solidariedade internacional, considerando-a sumamente mais vantajosa<sup>26</sup>. No seu texto relativo à Federação Europeia refere, de um modo geral, uma certa inevitabilidade da internacionalização da economia, condenando a exaltação dos nacionalismos económicos que considera nefastos, ainda que tal não o conduza a uma aprovação imediata do projecto de Briand, propondo antes uma via gradual de consenso. Reconhecendo em primeiro lugar a complexidade do problema a diferentes níveis teóricos e práticos, as suas implicações políticas e as suas insuficiências, tem consciência dos riscos que comporta para os interesses sempre mais frágeis das pequenas potências, como Portugal. Coloca, porém, a fundamental questão que já se colocara, aliás, por ocasião da entrada de Portugal na SDN: *poderiam os pequenos Estados ficar de fora ou seriam antes compelidos a aderir ao futuro pacto para não terem de sofrer a perda de mercados?*

Não deixa de ser significativo que em 1932 corra no MNE uma tendência de reorganização do Ministério numa linha orgânico-nacionalista, que não só se apresenta contra a divisão entre assuntos políticos e económicos, como também contra qualquer espécie de internacionalismo<sup>27</sup>. Em 1934 a divisão entre a Direcção Geral dos Negócios Comerciais, a cargo de Francisco António Correia, e a Direcção Geral dos Negócios Políticos, a cargo de Teixeira de Sampaio, deixa de existir para dar lugar a uma entidade única, a Direcção Geral dos Negócios Políticos e Comerciais, sob direcção exclusiva de Teixeira de Sampaio. Parece, assim, vingar a tendência esboçada em 1932 e, concomitantemente, das posições defendidas por este responsável.

---

<sup>26</sup> Vejam-se, entre outras, as suas obras *Política Económica Internacional*, Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1922 e *Estudos de Política Económica Internacional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, 1935.

<sup>27</sup> Carta do representante da Legação de Portugal em Bruxelas a Salazar de 16 de Novembro de 1932. AOS/CO/NE-4A, pasta 1.

### 3.2 Posicionamento do governo português

Vejamos então qual a posição oficial do governo português relativamente ao projecto de Briand e quais os pressupostos fundamentais em que se baseia. Para tal, será necessário levarmos em conta dois pontos preliminares que nos alertam para o devido enquadramento conceptual desta questão:

#### 1. *A reestruturação operada no MNE*

Em termos político-administrativos, uma das medidas do pós-28 de Maio foi precisamente a organização da Secretaria Portuguesa da SDN e da representação portuguesa junto da mesma e das instituições dela afins. Numa conjuntura de instabilidade governativa e de muitas interinidades no Ministério dos Negócios Estrangeiros, releva-se a emergência da figura do antigo funcionário Luís Teixeira de Sampaio, a quem será atribuída a chefia da Direcção-Geral dos Negócios Políticos e, a breve trecho, a da Secretaria Geral do Ministério. Se até 1929 a Delegação Portuguesa na SDN agira, pontualmente, com alguma autonomia, a partir dessa data passa a efectuar-se uma superintendência geral bastante mais rígida, passando a Delegação a pautar a sua actuação pelas orientações que são distribuídas em forma de "Pareceres" da autoria daquele diplomata, e das instruções mais precisas do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Fernando Branco. Opera-se, assim, uma subordinação às grandes linhas estratégicas da política externa portuguesa tal como ela se pretende definir neste período. É neste enquadramento geral que teremos de perceber a questão do *Memorandum*, para todos os efeitos um projecto elaborado no âmbito da SDN.

#### 2. *A política portuguesa na SDN e as grandes questões decorrentes que mais afectam o país, nomeadamente as relativas a matéria colonial suscitadas pela OIT, pela Comissão dos Mandatos e pelas campanhas operadas na opinião pública internacional.*

Neste enquadramento, e aos olhos dos responsáveis portugueses, o *Memorandum* levanta dois grandes núcleos de questões. Em primeiro lugar, no plano da segurança, onde o problema fundamental se divide em dois factores: temos, por um lado, o factor *aliança inglesa* que impõe obrigações e atitudes que poderiam muito bem não se integrar no espírito associativo de uma União Federal Europeia e, por outro, a questão dessa mesma União Federal Europeia levantar o problema de saber até que ponto Portugal seria uma nação europeia.

Relativamente à Aliança Inglesa, verificamos que esta representará a grande opção estratégica deste período. Após um percurso de certa forma atribulado na esfera da SDN, onde Portugal tentou por diversas vezes encontrar alternativas estratégicas à tradicional aliança que minimizassem a indiferença britânica e concedessem ao país a desejada projecção externa que lhe faltava<sup>28</sup>, em 1929, verificado o fracasso ou fraco alcance dessas diversões, assiste-se ao regresso consciente à velha aliança<sup>29</sup>. Como é percebida pelos responsáveis portugueses, nomeadamente por Teixeira de Sampaio, esta aliança?

Teixeira de Sampaio, considerando o problema de fundo que consiste na desconfiança do espírito público e dos próprios governos acerca da aliança, da sua existência, manutenção e eficácia, afirma ter noção que aquela é para a Inglaterra muito valiosa, mas não capital; o que não significa que se devesse colocar em dúvida a sua existência e manutenção – afirmada pela Inglaterra várias vezes – e, sobretudo, que não se devia tratar de clarificá-la ou procurar definir-lhe o alcance, *porque era precisamente na sua elasticidade e imprecisão tradicionais que residia a sua maior virtude diplomática*<sup>30</sup>. Esta questão liga-se intrinsecamente com o segundo ponto atrás referido: a problematização da dimensão europeia de Portugal por alguns responsáveis portugueses. Como afirma Alberto de Oliveira, numa posição que depois o MNE corroborará, Portugal, economicamente, tinha os seus maiores interesses na Inglaterra e no Brasil; colonialmente, em África; culturalmente – e esta é uma tese cara a A. de Oliveira – no mundo ibérico dos dois continentes. Consequentemente, onde se deveria agrupar Portugal? Numa Europa sem a Inglaterra, como exigiria uma

---

<sup>28</sup> Tendência exemplarmente consubstanciada no processo de candidatura de Portugal a membro não permanente do Conselho da Sociedade das Nações, nas eleições de 1927. Um dos eixos estruturantes da prossecução do objectivo diplomático de valorização do país foi, claramente, a constante procura de uma nomeação do país para membro do Conselho da organização, tido como o seu órgão máximo. Para um aprofundamento do tema da eleição de 1927, dos objectivos e estratégias desenvolvidas, cf. Cristina Pacheco, *Portugal e a Sociedade das Nações: 1919-1930*. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea, orientada pelo Prof. Doutor João Medina, Texto policopiado. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1999.

A este respeito ainda, e numa perspectiva analógica, de referir o interessante estudo de João Quintela Paixão sobre o processo de candidatura de Portugal para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, lugar obtido em 21 de Outubro de 1996, na qualidade de membro não-permanente. Esta candidatura, segundo o autor, insere-se no âmbito de uma estratégia de progressiva afirmação e valorização do papel de Portugal no plano multilateral e no âmbito das Organizações Internacionais.” (cf. “A candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas” in *Política Internacional*, vol. I, nº 14 Primavera/Verão, 1997, pp. 67-87).

<sup>29</sup> O que não invalidará, diga-se, associações pontuais de Portugal com outros países - será o caso da tentativa, ainda no âmbito da SDN, mais especificamente da OIT, da formação de uma frente de países coloniais em 1931.

<sup>30</sup> “Elementos para o estudo da Aliança Luso-Britânica”, *Estudos Históricos*. Ministério dos Negócios Estrangeiros, imp. 1984, pp. 295-320.

eventual concretização da Federação Europeia? Difícil, senão impossível. Só com a Inglaterra? Também pouco credível, sem o país parecer e até ser incorporado no Império Britânico. Uma Panibéria também não oferecia viabilidade. Seria, portanto, fundamental para Portugal não se enleiar em pactos continentais de assistência mútua como o da União Europeia projectada, pactos que de alguma forma diminuíssem ao país o seu campo de manobra, que prejudicassem esse ponto de apoio insular que era a Inglaterra e, mais do que isso, que levassem a opinião pública inglesa a considerar a aliança com Portugal como condicional<sup>31</sup>.

Deste modo, e ainda segundo o mesmo diplomata, “poucos países na Europa se verão hoje mais embaraçados que nós para definir a sua atitude perante a proposta do Sr. Briand, tanto mais que não pode haver dúvida que a questão colonial, e o desejo de dar à Alemanha e eventualmente à Itália, para benefício comum da Europa, campo vasto onde expandam sua actividade e competência, serão sempre um dos maiores aperitivos dessa proposta.”<sup>32</sup>

Com esta consideração fazemos a ponte para o segundo núcleo de questões fundamentais e que consiste no problema da internacionalização das questões de matéria colonial.

O tema da internacionalização dos problemas africanos é um dos temas mais glosados nesta altura e um dos maiores receios despoletados pelo *Memorandum* em Portugal. Mas o que se entende por “internacionalização dos problemas coloniais”? Como diz Teixeira de Sampaio a Fernando Branco, então Ministro dos Negócios Estrangeiros, não tanto as “atoardas” segundo as quais se pretenderia arrancar a Portugal as suas colónias ou induzi-lo a vendê-las, não tanto as reivindicações italianas sobre, por exemplo, Angola, mas antes a denominada *propaganda de internacionalização* que, em conjunto com as circunstâncias de então e o alarme da opinião pública, tornavam a situação bem mais grave e perigosa aos olhos dos responsáveis portugueses<sup>33</sup>.

Este fora sempre um problema que, como vimos, influenciara a representação de Portugal tanto na SDN como na OIT, condicionando a sua actuação. Segundo Teixeira de Sampaio, o levantamento das questões coloniais numa

---

<sup>31</sup> Carta ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de 30 de Maio de 1930, AHMNE, 3º piso, A.4, M.226, pr.nº 47/30.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Apontamento da conversa de Luís de Sampaio com o Ministro da Bélgica remetida ao MNE, 7 de Julho de 1932, AHMNE, *União Federal Europeia*, 3º piso, A. 12, M. 216. Cf. complementarmente a obra de Marcelo Caetano, *Portugal e a internacionalização dos problemas africanos*. Lisboa: [s.n.] 1965.

conferência ou outro tipo de evento internacional, sob o aspecto económico e doutrinário, representava um dos riscos mais perigosos porque se temia que o princípio de utilização, exploração obrigatória e colonização dos territórios e riquezas nacionais passasse do direito interno nacional para o direito público das conferências internacionais.

Vejamos quais as circunstâncias que propiciavam estes receios.

Em 1930 verificava-se, aos olhos dos responsáveis portugueses, a emergência da OIT como uma “nova potência colonial”, sobretudo pela sua ingerência crescente na questão do trabalho indígena nas colónias. Esta organização fora responsável pela preparação da Conferência sobre o trabalho obrigatório que teve lugar nesse ano e onde Portugal, pela voz do delegado Augusto de Vasconcelos, depois de uma cooperação luso-franco-belga para formar uma frente oposicionista, conseguiu não ratificar a Convenção daí resultante sem entrar num conflito irreversível.

Por outro lado, persistia o problema da opinião pública: ainda em 1931 Garcia Rosado (Embaixada em Londres) informa o MNE<sup>34</sup> acerca da campanha sistemática que se fazia naquela cidade contra o tratamento que Portugal estaria a empregar com as populações indígenas, chegando-se mesmo a afirmar que os métodos usados na Libéria – uma questão então na ordem do dia<sup>35</sup> – eram muito semelhantes aos atribuídos às autoridades portuguesas em Angola.

Surgia ainda o problema da possível revisão da Convenção de Saint-Germain nesse mesmo ano de 1931, iniciativa que era encarada também como um ensejo que mais de uma potência esperava para levantar questões de carácter colonial com tendências de generalizações<sup>36</sup>.

Por último, eram ainda consideradas como questões relevantes o problema do comunismo nas colónias, o denominado plano Schacht para a formação de grandes companhias internacionais destinadas à exploração dos territórios em África, a viagem de Baragiola a Angola no contexto da propaganda italiana acerca deste território, a que se juntavam outros rumores que chegavam de Berlim, Roma e Varsóvia<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Carta de 17 de Janeiro de 1931, AHMNE, 3º piso, A.28, M.20.

<sup>35</sup> Fora recentemente apresentado à SDN um relatório acusatório relativo às condições do trabalho indígena na Libéria. Estas circunstâncias eram sempre receadas pelo facto de poderem constituir pretextos para novas campanhas de opinião ofensivas para Portugal.

<sup>36</sup> Sobretudo no que dizia respeito à discussão sobre a generalização do regime comercial de porta aberta.

<sup>37</sup> Despacho do MNE ao Embaixador de Portugal em Londres, de 18 de Julho de 1929. AHDMNE, “União Federal Europeia”, P.3, A.12, M.216.

É neste enquadramento que a propaganda paneuropeia, associada ao projecto de Briand, era entendida, considerando-se que incidia em grande parte sobre a ideia de aproveitamentos coloniais em favor da comunidade europeia. Voltemos ao manifesto de Coudenhove-Kalergi: “ A Paneuropa abrangerá esta península delimitada pela Rússia, pelo Mediterrâneo e pelo Atlântico. Dela farão parte a Islândia e as colónias europeias. Estas colónias, aliás, do Congo ao Tripoli, de Marrocos a Angola – quase metade de África, poderiam abastecer de matérias-primas a metrópole “<sup>38</sup> – podemos calcular os arrepios do governo português perante este tipo de considerações... A tese apresentada era a de África se tornar uma colónia europeia e do aproveitamento dos grandes espaços de terrenos incultos do continente por meio da constituição de grandes companhias de carácter internacional<sup>39</sup> ou ainda pela extensão ao extremo do princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros.

### 3.3 Atitude oficial da Delegação Portuguesa perante o projecto

Baseada nestes pressupostos, qual acaba então por ser a posição portuguesa perante a proposta de Federação Europeia proposta por Briand?

Embora se considerasse que o êxito do Plano Briand fosse previsivelmente diminuto, recomendava-se uma absoluta vigilância em todos os campos. Como diz Teixeira de Sampaio, “são muitas as formas por que a chamada europeização dos problemas ou da sua solução pode atingir as colónias. A **todas** nos devemos opor. Os perigos da resistência enérgica serão sempre menores que os da transigência.”<sup>40</sup>

A Delegação portuguesa responsável pela discussão do projecto em Genebra, constituída por Augusto Vasconcelos e Lobo de Ávila Lima, parte então com dois núcleos reguladores de orientações.

A primeira instrução é no sentido de se entenderem logo com a Delegação inglesa para se porem de acordo nos pontos em que fosse possível proceder em harmonia e saber o que a Inglaterra politicamente esperava da atitude de Portugal.

Em segundo lugar, tomarem uma atitude firme contra todas as intervenções ostensivas ou disfarçadas em matéria colonial.

<sup>38</sup> *Seara Nova*, nº cit.

<sup>39</sup> Ver a este respeito as tese de Michaelis, presidente do Instituto Internacional de Agricultura.

<sup>40</sup> Parecer da Direcção Política sobre o Plano Briand, Setembro de 1930, AHMNE, A. 4, M.226, Pr.nº 47/30.

Em terceiro lugar, não enredar o país em pactos continentais e num exclusivismo europeu. A Direcção Geral dos Negócios Políticos, uma vez mais pela pena de T. de Sampaio, afirmava que fosse qual fosse o grau de concessão a ser feito às ideias de pacifismo, solidariedade, etc., os países fracos não podiam deixar de ter presentes as realidades da vida internacional e ser por isso parcios nos entusiasmos relativos aos pactos gerais. Apesar disso, dever-se-ia ter cuidado para não fazer nada que pudesse, com algum fundamento, ser apontado como infracção da letra e do espírito das convenções internacionais de carácter colonial.<sup>41</sup>

Após numerosas diligências diplomáticas, a resposta portuguesa ao *Memorandum Briand*, datada de 12 de Julho de 1930, apresenta o país disponível a colaborar, mediante quatro condições essenciais:

1. indispensabilidade da integridade e soberania dos Estados;
2. indispensabilidade da manutenção dos laços com as colónias sem nenhuma alteração de direitos, considerando-se que aquelas eram elementos que formavam um estado europeu<sup>42</sup>;
3. recusa de uma tendência exclusivista no tratamento de Estados de outros continentes, pela ligação que Portugal tinha ao Brasil;
4. indispensabilidade da manutenção dos acordos bilaterais ou plurilaterais entre os Estados, visando-se com isto directamente a Inglaterra.

Entre outras reservas de carácter geral, a resposta enviada enfatizava a primazia à SDN e propunha uma metodologia de construção europeia assente num desenvolvimento muito gradual.

Dos diferentes comités e comissões que saíram do projecto, Portugal é eleito para o Comité de Organização da União Europeia, onde apresenta as suas emendas precisamente nos pontos relativos aos territórios coloniais, aproveitando, mais uma vez, para contestar a interpretação que considerava as colónias unicamente como campo de exploração agrícola e comercial, evidenciando o lado moral inerente ao espírito colonizador de Portugal.

Será esta mesma posição de abstenção que pautará a atitude portuguesa relativamente às iniciativas saídas do projecto, como a do crédito agrícola: para desespero dos delegados portugueses, Salazar, então Ministro das Finanças e já

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Concepção espelhada no então recém-publicado Acto Colonial.

uma figura crescentemente tutelar, tarda muito a enviar instruções relativas à posição de Portugal perante este assunto, pretendendo a todo o custo evitar um compromisso de facto, mas mantendo a aparência de colaboração.<sup>43</sup>

#### 4. Considerações finais

Se uma análise do *Memorandum Briand* acaba por ser mais rica pela complexidade dos problemas que levantou e nos alerta para o facto de a ideia de uma federação europeia estar longe dos horizontes das diferentes estratégias nacionais no início da década de trinta, também no caso de Portugal a análise deste projecto é mais significativa pelas movimentações laterais que este implicou.

Por um lado, consubstanciou o processo de definição das grandes linhas estratégicas da sua política externa, que se estruturava de uma forma mais sólida; por outro, serviu para alimentar esperanças sobre possíveis estratégias alternativas a desenvolver: Teixeira de Sampaio considerava que, uma vez que os Delegados portugueses se iriam mostrar logo de entrada na tribuna da SDN partidários do não exclusivismo europeu – posição que provavelmente seria acompanhada pela Inglaterra e pela Espanha –, Portugal agradaria desse modo às potências extra-europeias, tendo assim ensejo de se apresentar na Assembleia como uma das três potências extra-europeias que, por serem as únicas que fundaram outras nações independentes, tinham noutros continentes, e com outros povos, laços que não lhes permitiam ser apenas europeus. E uma vez que se falava tanto de agrupamentos étnicos, políticos e geográficos, considerava ainda a hipótese de se poder formar um novo grupo constituído precisamente por essas três nações, Portugal, Espanha e Inglaterra.

Além disso, a retirada consciente de um pacto continental exclusivista daria ensejo ao país de auferir de uma certa *malleabilidade estratégica*, uma vez que assim também se abria caminho para, nas diferentes Assembleias, se promover o acordo com diferentes países consoante as circunstâncias, o que teria a vantagem de, dentro das linhas gerais da política externa, poder exibir a personalidade e livre vontade de Portugal, contestando a ideia de subserviência britânica que reinava na opinião pública internacional<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> AOS/C/NE - 5A, pasta 7.

<sup>44</sup> Parecer da Direcção Política sobre o Plano Briand, Setembro de 1930. AHDME, A.4, M. 226, Pr, nº 47/30.

É claramente abusivo sugerir que o *Memorandum Briand* foi o catalizador da tentativa de definição da política externa portuguesa no início da década de trinta. Mas talvez não seja de todo irrelevante considerá-lo, enquanto pólo de confluência de diversas tendências internacionais, como uma oportunidade para os responsáveis portugueses reverem a validade das premissas nacionais de conduta externa do país, numa altura de profunda reestruturação política e institucional acentuada em 1932, com a ascensão de Oliveira Salazar a Presidente do Conselho, e seguidamente em 1933 com a constituição do Estado Novo.

Setembro de 2003.

## Bibliografia muito sucinta sobre o tema

### Sobre a Sociedade das Nações e contexto internacional

- ANDERSON, M. S. – *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. London and New York: Longman, 1993.
- ARMSTRONG, David et alli – *From Versailles do Maastricht. International Organization in the Twentieth Century*. London: MacMillan, 1996.
- LEAL, Ernesto Castro (Coord.) – *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia. Actas do Colóquio*. Lisboa: Edições Colibri, 2001.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste – *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. 10<sup>ème</sup> édition. Paris: Dalloz, 1990.
- FERREIRA, José Medeiros – *A Nova Era Europeia. De Genebra a Amesterdão*. Lisboa: Editorial Notícias, 1999.
- IDEM – *Portugal na Conferência da Paz. Paris, 1919*. Lisboa: Quetzal Editores, 1992.
- Fins e Organização da Sociedade das Nações*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1931.
- GERBERT, Pierre et alli – *Société des Nations et Organization des Nations-Unies*. [sl] Éditions Richelieu, 1973.
- GOLDSTEIN, Joshua S. – *International Relations*. 2<sup>nd</sup>. Edition. New York: Harper Collins, 1996.
- GÓMEZ, Hipólito de la Torre – *Do “Perigo Espanhol” à Amizade Peninsular: Portugal – Espanha 1919-1930*. Lisboa: Editorial Estampa, 1985.
- HERNÁNDEZ, José Luis Neila – *La Sociedad de Naciones*. Madrid: Arco Libros, 1997.

- KENNEDY, Paul – *Stratégie et Diplomacie 1870-1945*. Paris : Economica, cop. 1988.
- MILZA, Pierre – *As Relações Internacionais de 1918 a 1939*. Lisboa: Edições 70, 1998.
- MOUTON, Marie-Renée – *La Société des Nation et les intérêts de la France (1920-1924)*. Bern: Peter Lang, 1995.
- ROSAS, Fernando, BARROS, Júlia Leitão de, OLIVEIRA, Pedro – *Armando Monteiro e Oliveira Salazar. Correspondência Política. 1926-1955*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.
- TELO, António José – *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994.
- Textos em Homenagem à OIT*. Lisboa: Conselho Económico e Social, imp. 1994.
- Tratado de Versalhes (Partes I e XIII). Pacto da Sociedade das Nações e Trabalho*. Lisboa: Portugália [192-?].
- UNITED NATIONS – *The League of Nations 1920-1946. Organization and Accomplishments: a Retrospective of the First International Organization for the Establishment of World Peace*. New York and Geneva: United Nations, 1996.

### Sobre o Memorandum Briand

- CORREIA, Francisco António – “Estados Unidos da Europa” in *III Jubileu da Academia das Ciências de Lisboa*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1931. pp.237-254.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste – *L’Idée d’Europe dans l’Histoire*. Paris: Denöel, 1965.
- FLEURY, Antoine (ed.) – *Le Plan Briand d’Union fédérale européenne. Perspectives nationales et transnationales avec documents. Actes du colloque international tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991*. Berne: Peter Lang, 1998.
- LOPES, António Cordeiro – « A União Federal Europeia na imprensa portuguesa (1929-1930)” in *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia. Actas dos Colóquio*. Lisboa: Edições Colibri, 2001. pp. 133-152.
- Memorandum sur l’organisation d’un regime d’union fédérale européenne*. Genève : Société des Nations, 1930.
- SAMPAIO, Luís Teixeira de – *Estudos Históricos* (pref. e notas de Eduardo Brazão). Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, imp. 1984.