

**Euro-Atlântico:
Espaço de Diálogos**
Isabel Maria Freitas Valente
Joel Carlos de Souza Andrade
(Coord.)

REGIÕES
ULTRAPERIFÉRICAS
ATLÂNTICAS:
PONTE(S) ENTRE A UE
E OS EUA

Isabel Maria Freitas Valente
(Org.)



2022

**Euro-Atlântico:
Espaço de Diálogos**

Isabel Maria Freitas Valente
Joel Carlos de Souza Andrade

(Coord.)

REGIÕES
ULTRAPERIFÉRICAS
ATLÂNTICAS:
PONTE(S) ENTRE A UE
E OS EUA

Isabel Maria Freitas Valente
(Org.)



2022

Ficha Técnica

Coleção: *Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos, Coordenada por Isabel Maria Freitas Valente e Joel Carlos de Souza Andrade*

Título nr. 16: *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: ponte(s) entre a UE e os EUA / Outermost Atlantic Regions: bridge(s) between the EU and the USA.*

Organização: Isabel Maria Freitas Valente.

Conselho Editorial: Alexandra Aragão; Carlos Eduardo Pacheco Amaral; Manuel Lopes Porto; Regina Coelli Gomes Nascimento; Silede Leila Cavalcante de Oliveira.

Revisão técnica: Eliane Cristina da Silva Nascimento.

Edição: Editora Mente Aberta.

ISBN: 978-85-66960-76-1.

ISBN Digital: 978-85-66960-77-8.

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065>.

Depósito legal: 429108/17

Ano de Edição: 2022

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Todos os textos recebidos foram objeto de apreciação no âmbito de processo de seleção e revisão por *arbitragem científica*.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem a prévia autorização escrita do editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

Apoio:



GOVERNO
DOS AÇORES



Centro de Estudos Humanísticos



Visões Cruzadas sobre
a Contemporaneidade
Rede Interdisciplinar de Estudos

ÍNDICE

<i>Nota Introdutória</i>	9
Isabel Maria Freitas Valente	

Parte I – Ultraperiferia: nascimento e metamorfoses do conceito

<i>Apresentação</i>	11
---------------------------	----

<i>A criação do conceito de Regiões Ultraperiféricas Europeias - uma luta pelos direitos humanos!</i>	13
João Bosco Mota Amaral	

<i>Perspectiva da integração europeia das RUP: emergência do conceito de cidadania pleniférica</i>	29
Isabel Maria Freitas Valente	
Marcelo Furlin	

<i>Ensaio sobre o conceito de ultraperiferia. Da escala europeia à escala mundial</i>	39
Alexandra Aragão	
Gustavo Manuel Hernández Arteaga	

Parte II – Ultraperiferia entre autonomia e integração

<i>Apresentação</i>	57
---------------------------	----

<i>Movimentos paralelos: autonomia e integração nos Açores ao longo do tempo</i>	59
Paulo Vitorino Fontes	

A Autonomia da Madeira e a integração europeia: passado, presente e futuro 81
Paulo Miguel Rodrigues

Parte III - Produção e reprodução da ultraperiferia

Apresentação 103

Diplomacia (e paradiplomacia) ambiental e Regiões Ultraperiféricas da União Europeia 105
Julio Braga Moreira

As regiões ultraperiféricas da União Europeia como objeto de estudo no Ensino Superior – o contexto da Universidade dos Açores 151
Eliane Cristina da Silva Nascimento

Parte IV – A ultraperiferia e a segurança europeia no contexto mundial

Apresentação 169

Os Açores e a Aliança Atlântica 171
Luís Manuel Vieira de Andrade

Diálogo Transatlântico Multipolar 189
Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha

O que Esperamos da Europa - O que nos dá a Europa 213
Mário José Amaral Fortuna

Notas Biográficas dos Autores 237

NOTA INTRODUTÓRIA

A Europa integra uma pluralidade de ilhas, cuja única característica de base se prende com a diversidade que as caracteriza e que parece desafiar qualquer exercício de sistematização. Algumas são Estados, outras são capitais de Estados, e outras ainda são adjacentes ao território continental de Estados ao qual, por vezes, até se encontram ligadas por pontes. Outras ainda, encontram-se afastadas dos territórios dos respectivos Estados, aos quais foram associadas ao longo dos séculos, em função dos serviços que se perspectivava lhes poderem prestar. Outras, possuem um estatuto especial dentro do quadro jurídico da União Europeia – as Regiões Ultraperiféricas, que são objeto de análise e reflexão da presente obra – *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: ponte(s) entre a UE e os EUA*.

As Regiões Atlânticas Ultraperiféricas da União Europeia (UE) são os territórios europeus mais próximos dos Estados Unidos da América. A meio caminho entre dois continentes, estas ilhas e enclaves são vizinhos que devem ser considerados como parceiros e interlocutores dos territórios americanos. Para além da sua estratégia colocação geográfica, é fundamental compreender a sua cultura, desafios e instituições para aprofundar as relações entre os EUA e a UE. Este livro constitui-se como um ponto de partida que visa apoiar este diálogo entre regiões que partilham várias características e interesses.

No que respeita ao seu conteúdo, o presente volume encontra-se estruturado em quatro partes devidamente contextualizadas. São elas: *Ultraperiferia: nascimento e metamorfoses do conceito*; *Ultraperiferia entre autonomia e integração*; *Produção e reprodução da ultraperiferia* e *A ultraperiferia e a segurança europeia no contexto mundial*.

Os textos que ora damos a público resultam de um diálogo inter e pluridisciplinar, no âmbito do projecto *EURILHAS - A dimensão Insular da Europa e as ilhas na União Europeia: heteronomia, autonomia e sub-soberania*, e procuram responder aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, muito concretamente, aos ODS nr. 4, 16 e 17

Isabel Maria Freitas Valente
Coimbra, 30 de novembro de 2022

PARTE I

ULTRAPERIFERIA: NASCIMENTO E METAMORFOSES DO CONCEITO

Na primeira parte da obra realizam-se uma análise histórico-política do conceito de Regiões Ultraperiféricas Europeias, uma metamorfose linguística associada a uma análise filosófica de um neologismo conceptual – o conceito de cidadania *pleniférica* - e uma experiência de expansão ontológica do conceito de ultraperiferia do restrito âmbito europeu para o âmbito mundial.

O capítulo primeiro, sobre *A criação do conceito de Regiões Ultraperiféricas Europeias - uma luta pelos direitos humanos!*, de João Bosco Mota Amaral, é inteiramente dedicado ao nascimento do conceito de Regiões Ultraperiféricas Europeias. O autor relata, com elevado grau de detalhe, a criação de um regime jurídico *sui generis* aplicável numa pequena parte do território da União Europeia. O detalhe da abordagem resulta autoria política do conceito de *Regiões Ultraperiféricas* no contexto europeu, que conferiu ao autor o conhecimento pessoal e direto de todos os factos históricos que conduziram à adoção unânime de um novo estatuto europeu.

O capítulo segundo, relativo a uma *Perspectiva da integração europeia das RUP: emergência do conceito de cidadania pleniférica*, de Isabel Maria Freitas Valente e Marcelo Furlin, leva a cabo uma análise linguística e conceptual da ultraperiferia aplicada à cidadania. Sabendo que aquilo que a União Europeia pretendeu, ao criar o conceito de Regiões

Ultraperiféricas, foi permitir um tratamento especial dos cidadãos naturais e residentes em tais regiões, este capítulo aprofunda uma reflexão semântica sobre um novo conceito que transmite, de forma particularmente eloquente, o fim último do estatuto da ultraperiferia: assegurar que os cidadãos não sejam apenas reconhecidos por serem (ultra)periféricos mas que sejam, sobretudo protegidos enquanto cidadãos de pleno direito, portanto, cidadãos *pleniféricos*. A justificação da liberdade linguística, desde uma visão simultaneamente semântica e filosófica, fundamenta cabalmente a necessidade do neologismo cidadania *pleniférica*.

O capítulo terceiro, intitulado *Ensaio sobre o conceito de ultraperiferia. Da escala europeia à escala mundial*, de Alexandra Aragão e Gustavo Hernández, começa com uma explicação pormenorizada do regime jurídico da ultraperiferia europeia, desde exceções ao regime fiscal até ao apoio proveniente dos diferentes fundos europeus. Em seguida procede a um exercício ensaístico sobre o potencial expansivo do conceito de ultraperiferia entendido numa aceção não meramente geográfica, mas antes política. Para o efeito, desenvolve um estudo constitucional comparativo entre a Constituição portuguesa e a Constituição cubana para concluir que o conceito de ultraperiferia é substancialmente explicativo da situação “ultraperiférica” à escala global, de um país, como Cuba, no seu contexto de ostracização política.

A CRIAÇÃO DO CONCEITO DE REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS EUROPEIAS - UMA LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS!

João Bosco Mota Amaral
Universidade dos Açores
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9180-5044>

RESUMO

Há uma história por detrás do conceito de Ultraperiferia Europeia, que importa manter viva e actuante. As negociações para a entrada de Portugal nas Comunidades Europeias tornaram claro que havia necessidade de um estatuto próprio para as Ilhas Atlânticas Portuguesas, a fim de evitar que a integração delas no Mercado Comum se traduzisse na prática no arrasamento das suas economias e do modo de vida dos seus habitantes. O problema punha-se também a outras Ilhas Europeias, só que não se tinha tornado visível no espaço público. A iniciativa açoriana pela convocação da Conferência das Regiões Insulares Europeias foi enquadrada no empenho do Conselho da Europa pela promoção do respeito dos direitos humanos em todo o seu espaço político, através do organismo especializado sobre as questões regionais, que hoje dá pelo nome de Congresso dos Poderes Locais e Regionais. As Conferências das Regiões Insulares Europeias realizaram-se em 1981, 1984 e 1991, sucessivamente nas Canárias, nos Açores e nas Ilhas Aland. Nas conclusões respectivas foi deixado claro que os povos insulares europeus aspiravam a um desenvolvimento integral equiparável àquele de que disfrutavam os outros cidadãos da Europa e que isso era afinal uma questão de respei-

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-2>

to pelos respectivos direitos humanos. Mais tarde autonomizou-se a situação das regiões mais remotas da Europa, fruto da expansão territorial dos países membros historicamente envolvidos nas grandes navegações de descoberta oceânica. As autoridades nacionais de Portugal, Espanha e França foram envolvidas no processo de definição de um estatuto próprio e adequado às peculiaridades dessas regiões, que culminou na inclusão de disposições próprias no Tratado de Lisboa. O contributo das Regiões Ultraperiféricas para a afirmação dos interesses europeus nos Oceanos Atlântico e Índico é hoje reconhecida pelas Altas Entidades Europeias e há um diálogo permanente e frutuoso entre elas e os responsáveis das mesmas, bem como entre estes, num grande espaço marítimo de auspicioso futuro.

Palavras-chave: Regiões Europeias; Direitos Humanos; Ultraperiferia; Mar; Tratado de Lisboa.

ABSTRACT

There is a history behind the concept of European Outermost Region, which should be kept alive and active. The negotiations for Portugal's entry into the European Communities made it clear that there was a need for a statute of their own for the Portuguese Atlantic Islands, in order to avoid that their integration into the Common Market would in practice translate into the devastation of their economies and the way of life of their inhabitants. The problem was also facing other European islands but had not become visible in the public arena. The Azorean initiative to convene the Conference of European Island Regions was framed within the Council of Europe's commitment to promote respect for human rights throughout its political space, through the specialized body on regional issues, which today goes by the name of the Congress of Local and Regional Authorities. The Conferences of European Island Regions were held in 1981, 1984 and 1991, successively in the Canary Islands, the Azores, and the Aland Islands. In their conclusions it was made clear that the European island peoples aspired to an integral development comparable to that enjoyed by the other citizens of Europe and that this was ultimately a question of respect for their human rights. Later, the situation of Europe's most remote regions became autonomous, as a result of the territorial expansion of the member countries historically involved in the great oceanic voyages of discovery. The national authorities of Portugal, Spain, and France were involved in the process of defining their own statute appropriate to the peculiarities of these regions, which culminated in the inclusion of their own provisions in the Lisbon Treaty. The contribution of the Ultra-peripheral Re-

gions to the affirmation of European interests in the Atlantic and Indian Oceans is today recognized by the High European Entities and there is a permanent and fruitful dialogue between them and their leaders, as well as between them, in a great maritime space of auspicious future.

Keywords: European regions; Human Rights; Ultraperiphery; Sea; Lisbon Treaty.

O uso do termo “Regiões Ultraperiféricas Europeias” tornou-se hoje comum. O próprio Tratado de Lisboa inclui disposições concretas sobre elas, no seguimento aliás do que já faziam outros instrumentos internacionais similares anteriores, concretamente e no próprio texto, a partir do Tratado de Amesterdão. Mas não é por acaso que tal acontece, antes no seguimento de uma longa luta dos responsáveis insulares, com inegável liderança portuguesa.

Antes da entrada de Portugal nas então ainda Comunidades Europeias, as questões insulares não tinham grande visibilidade no meio delas. O tratado de adesão de Portugal, assinado em Lisboa, no dia 12 de Junho de 1985, incluiu, porém, em anexo, uma Declaração Comum, que, evocando a melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos povos dos Estados-membros e o desenvolvimento harmonioso das suas economias como grandes desígnios da CEE, tomava nota dos problemas específicos das Ilhas Portuguesas do Atlântico, sintetizados “nas desvantagens decorrentes da sua situação geográfica afastada de continente europeu, da sua orografia particular, das graves insuficiências de infra-estruturas e do seu atraso económico”, aludia às diligências em curso para a superação deles e para o desenvolvimento económico e social de tais territórios, da responsabilidade das respectivas autoridades regionais e nacionais, tomava compromisso de empenhamento das Altas Partes Contratantes e fazia expressa recomendação às Institui-

ções Comunitárias “para que dediquem especial atenção” à realização dos objectivos mencionados.

Assim começou, no seio da CEE e das suas Instituições e Serviços próprios, o longo caminho da definição de uma Política Europeia para as Ilhas. É, porém, necessário recuar um pouco no tempo para recordar passos fundamentais dados em vista da consagração de tal finalidade.

A Revolução do 25 de Abril, correspondendo ao seu código genético, democrático e emancipador, abriu caminho à consagração constitucional de um regime de governo próprio nos Arquipélagos dos Açores e da Madeira, com início nas eleições legislativas gerais, em cada uma das novas Regiões Autónomas, realizadas em finais de Junho de 1976. Era a primeira vez que os Povos Insulares de nacionalidade portuguesa elegiam representantes democráticos, com competência para falar em nome deles e na defesa dos seus interesses próprios!

Empossados os respectivos Governos Regionais, logo os seus titulares foram confrontados com a questão europeia, resultante do pedido de adesão à CEE, formulado pelo I Governo Constitucional da República Portuguesa. Para os Açores, a questão envolvia especial melindre, pois várias ilhas europeias tinham ficado de fora da CEE e das que tinham entrado, a Gronelândia, concretamente, estava então negociando a saída, através das suas autoridades nacionais dinamarquesas.

Esclarecida a questão das grandes diferenças das estruturas económicas das várias ilhas em causa, uma delas vivendo da pesca, outras apontando aos negócios *off shore*, ainda assim ficou de pé, para os responsáveis do Governo da Região Autónoma dos Açores, o problema do desequilíbrio de desenvolvimento face ao conjunto europeu, o qual impunha a adopção de medidas adequadas e de fortes ajudas e incentivos de diversa natureza. Como conseguir que

tais requisitos fossem aceites num quadro político alheio às problemáticas insulares e dominado por princípios de comércio livre e sem barreiras de qualquer espécie, cuja aplicação pura e simples, sem medidas correctivas, se traduziria no arrasamento da economia dos Açores?

Por essa mesma altura, tinha Portugal solicitado e conseguido a entrada como membro de pleno direito do Conselho da Europa. Recorde-se que esta instituição é a mais antiga da Europa do pós-II^a Guerra Mundial, visando a unificação europeia pela via do respeito de um quadro único de direitos, liberdades e garantias das pessoas e a existência do Estado de Direito e da democracia parlamentar. No seu seio veio a surgir um organismo especializado para as questões da democracia regional e local, ao princípio designado como Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE) hoje Congresso dos Poderes Locais e Regionais. A Região Autónoma dos Açores teve nele assento desde muito cedo e tomou-o como plataforma para chamar a atenção das entidades europeias para os problemas peculiares das regiões insulares.

Assim, logo em 1978 propus que a situação peculiar dos arquipélagos atlânticos dos Açores, da Madeira e das Canárias fosse objecto de um estudo aprofundado pela Comissão competente da CPLRE, para o qual vim a ser, por tal Comissão, eleito como relator.

A Resolução 110, aprovada em sessão plenária da CPLRE no dia 18 de Outubro de 1979, reconhece o carácter plenamente europeu das populações e da cultura dessas regiões insulares e a sua importância estratégica e económica derivada da respectiva situação geográfica, importante desde logo para a exploração dos recursos marinhos; sublinha o subdesenvolvimento económico e social das mesmas; felicita-se pela recente entrada em vigor de um novo estatuto constitucional para as Ilhas Portuguesas, que lhes con-

ferem faculdades legislativas, tributárias, de governação e até de intervenção em questões internacionais que lhes digam respeito, fazendo votos pelo progresso das instituições pré-autonómicas das Canárias; exprime o seu apoio às experiências de autonomia regional em curso, para que elas tenham sucesso em consolidar a democracia e promover o desenvolvimento da economia e as reformas sociais, contribuindo assim para o respeito dos Direitos do Homem e assegurando a estabilidade numa zona geográfica de vital interesse político e económico para a Europa; e termina recomendando, entre outras coisas, que, na perspectiva da futura adesão de Portugal e da Espanha às Comunidades Europeias, seja tida em consideração plenamente a situação específica das regiões insulares, as quais podem ter necessidade de um estatuto especial.

Como ponto de partida para a entrada na cena europeia da problemática insular, a Resolução 110 revelou-se de grande valor. Acresce que ainda encarregou a Comissão dos Problemas Regionais e do Ordenamento do Território de estudar a possibilidade de organizar, após um exame mais aprofundado da situação das ilhas europeias, uma Conferência das Regiões Insulares Europeias, reunindo as autoridades regionais e locais correspondentes. E para executar tal tarefa, vim a ser novamente eleito Relator.

Por essa mesma altura, a Região Autónoma dos Açores tinha aderido como membro de pleno direito à Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Comunidade Europeia (CRPM). Foi em Santiago de Compostela, em finais de 1979, a primeira reunião plenária em que participámos; e logo ali propusemos que fosse criada uma nova Comissão Permanente da CRPM, dedicada aos problemas próprios da Ilhas, que aliás várias delas, britânicas e gregas, já eram membros, mas não tinham tomado iniciativa do género. A Comissão das Ilhas da CRPM teve a sua primeira reunião em Nuoro,

na Sardenha, em Maio de 1980, iniciando aí uma frutuosa actividade, que se mantém, com interessantes reuniões regulares, até hoje.

Mas retomemos o curso dos acontecimentos, que iriam levar à realização das Conferências das Regiões Insulares da Europa, verdadeiro marco miliário no movimento das ilhas europeias e da afirmação identitária dos seus povos, bem como da proclamação dos seus desejos de desenvolvimento económico, social, cultural e político como verdadeiros direitos humanos, a atender em igualdade de condições com os dos demais cidadãos europeus.

Preparado por mim, o Relatório Geral sobre a situação, aliás muito variada, das ilhas e arquipélagos que circundam o Velho Continente, e ainda outros relatórios sectoriais, para os quais muito contribuíram os membros da Comissão das Ilhas da CRPM, a Iª Conferência das Regiões Insulares Europeias teve lugar em Tenerife, nas Canárias, em 1981.

A Resolução 123, aprovada em sessão plenária da CPLRE, em 28 de Outubro de 1981, adopta o conteúdo da Declaração de Tenerife, que dela faz parte em Anexo, a qual por sua vez fora aprovada no termo da Conferência lá realizada em Março do mesmo ano. Mas logo nos considerandos iniciais sublinha que essa Iª Conferência das Regiões Insulares constitui um passo importante para um exame global e periódico dos problemas económicos e políticos das ilhas e arquipélagos europeus, as mais periféricas das regiões periféricas; e reconhece que as mesmas regiões insulares constituem, pela sua variedade socio-cultural, pelo seu peso histórico, político e estratégico e a sua aportação económica, uma parte importante da Europa livre e democrática.

Por seu turno, o texto da Declaração de Tenerife estende-se por vários capítulos, dos quais se destacam as seguintes epígrafes: A Europa das Ilhas, comunidade de interesses económicos, políticos e culturais; Desenvolvimento e Orde-

namento do Território: vontade e solidariedade; Transportes e Comunicações, condições do desenvolvimento insular; Pesca; Turismo; A protecção dos eco-sistemas insulares; As regiões insulares e a energia; A integração europeia e as regiões insulares; Os aspectos políticos e institucionais das regiões insulares. Ficou pois feito um levantamento exaustivo das questões afectando as ilhas europeias, com comentários e sugestões de grande valia, infelizmente alguns ainda com manifesta actualidade.

Os preparativos para a IIª Conferência das Regiões Insulares Europeias foram logo iniciados, com a elaboração de relatórios sobre assuntos então especialmente relevantes para as respectivas populações. O local escolhido para a sua realização foi o Teatro Micaelense, na cidade de Ponta Delgada, na Ilha de São Miguel, nos Açores. Coube-me a responsabilidade de ser novamente o Relator Geral da Conferência.

A Declaração dos Açores, aprovada por unanimidade em 29 de Março de 1984, afirma-se como complementando e actualizando o documento de Tenerife, numa linha portanto de continuidade dos esforços de afirmação europeia das regiões insulares. Submetida a apreciação no seio da CPLRE, viria a ser também aprovada unânimemente pela Resolução 157, em 18 de Outubro desse mesmo ano.

São as seguintes as epígrafes dos vários capítulos da Declaração dos Açores: A situação das regiões insulares; As instituições insulares; As relações das regiões insulares com as instituições europeias; Por uma representação das regiões insulares ao lado das outras regiões nas instâncias europeias; Desenvolvimento sócio-cultural das ilhas; O domínio das novas tecnologias; As ilhas e o Direito do Mar; A pesca; Transportes e ordenamento do território; Disposições Finais.

O próprio texto da Resolução 157 respiga e reproduz, nos considerandos iniciais, reivindicações das regiões insulares de particular relevância, das quais convém destacar algumas:

- “as regiões insulares devem ser dotadas de órgãos democráticos de governo próprio, legitimados em eleições livres e nos termos de uma lei de valor constitucional”;
- “o poder de orientação da política económica deve ser claramente reconhecido às autoridades regionais, as quais devem dispor de recursos financeiros e de poderes sobre o sistema fiscal como instrumentos fundamentais”;
- “as autoridades nacionais devem assegurar a cobertura dos custos de insularidade, no que concerne a transportes, comunicações, educação, cultura, segurança social e saúde”;
- “as ilhas da Europa devem ter o direito de participação em todas as negociações referentes aos interesses dos territórios insulares, especialmente os relativos ao mar”;
- “as instituições europeias ainda não definiram políticas específicas destinadas a ultrapassar os “handicaps” da insularidade”;
- “as regiões insulares situam-se na primeira linha das regiões mais desfavorecidas da Europa”;
- “as instituições europeias devem definir com vigor e clareza, juridicamente e institucionalmente, no respeito pelos direitos de homem e a igualdade de exercício de tais direitos, o conceito de insularidade, o qual deve ser distinguido do de perifericidade”;
- “a Europa deve assumir as suas ilhas, dando-lhes os meios necessários para ultrapassar as distâncias e o isolamento, assim se afirmando no domínio económico e no contexto mundial”;
- “as negociações para o alargamento da Comunidade Europeia a Portugal e Espanha devem encontrar as soluções adequadas às especificidades insulares”.

Pode-se dizer que o “caderno reivindicativo” das regiões insulares europeias, perante as suas autoridades nacionais e perante as instituições europeias ficou assim definido. Quan-

do teve lugar a III^a Conferência das Regiões Insulares Europeias, em Marienham, nas Ilhas Aland, na Finlândia, em Junho de 1991, em cuja preparação intervim novamente como Relator Geral, já tinham sido dados passos importantes na aplicação de uma “política europeia para as ilhas”, concretamente com a definição de programas específicos, como o POSEIDOM, para os Departamentos franceses do Ultramar, o POSEICAN, para as Canárias e o POSEIMA, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Isto mesmo ficou reconhecido na Declaração das Aland, aprovada no final da Conferência e novamente pela CPLRE, em Março de 1992, pela Resolução 229.

À semelhança do que se fez sobre as anteriores Resoluções da CPLRE, reproduzem-se a seguir as epígrafes dos capítulos da Declaração de Aland, publicada em anexo da Resolução 229: A dimensão insular - os últimos dez anos; As regiões insulares e o Mercado Único europeu; O estatuto de Autonomia das regiões insulares; A cooperação entre as regiões insulares. O estudo pormenorizado do conteúdo destes vários capítulos não cabe no presente texto, mas, tal como aliás os dos anteriores documentos citados, bem merecem eles reflexão pela sua permanente actualidade.

Depois da Conferência de Aland não tornou a surgir qualquer iniciativa para continuar o diálogo inter-insular europeu nesta modalidade. Mas a verdade é que entretanto tinham sido implantadas entidades de natureza permanente, que asseguravam a proximidade dos responsáveis das ilhas europeias e o frutuoso diálogo entre eles e com os dirigentes das instituições europeias. Haja em vista o que já se disse sobre a Comissão das Ilhas da CRPM. No seio desta, porém, veio a destacar-se o grupo das ilhas mais longínquas, que a si mesmo se qualificaram de Ilhas Ultraperiféricas, por sinal no decurso de uma sessão plenária da CRPM, realizada em Setembro de 1977, em Saint Dennis, na Reu-

nião. Conforme testemunho de pessoas presentes na ocasião - que por mim já me tinha esquecido disso - coube-me a ideia de tal designação!

Logo no ano seguinte, o termo Ilhas Ultraperiféricas saltou para o comunicado final da reunião do então incipiente Conselho Europeu, realizada na ilha de Rodas, na Grécia, por sugestão do Primeiro Ministro de Portugal, Aníbal Cavaco Silva. A lógica invocada era a mesma dos próprios responsáveis insulares: as ilhas longínquas e os seus povos identificam-se como fazendo parte da Europa e merecem que lhes sejam dados os instrumentos adequados ao seu desenvolvimento, segundo padrões europeus; afinal, a sua aspiração ao desenvolvimento tem de ser encarada com uma questão de direitos humanos, iguais para todos os cidadãos europeus onde quer que vivam! Por outro lado, os apoios e a modulação das políticas europeias requeridos correspondem à razoável resposta às condições peculiares das regiões insulares e estas trazem à Europa o inigualável benefício de uma projecção para os Oceanos dos seus interesse económicos, culturais, políticos e estratégicos.

Até então, eram os dois países ibéricos a fazer força pelas regiões insulares sobre as quais drapejavam as respectivas bandeiras; foi muito importante ter trazido para o apoio às justas reivindicações insulares a França, um dos países fundadores das Comunidades Europeias e por sinal tendo também ilhas com plenitude de estatuto europeu, concretamente os seus Departamentos do Ultramar, ao tempo Guiana, Martinica, Guadalupe e Reunião. A presença no Governo de Paris de uma reunionesa na pasta do Ultramar, com o cargo de Secretária de Estado, Madame Marge Sudre, foi para tal efeito muito eficaz. Isso não se alcançou sem contactos pessoais explicativos, realizados em Paris, nos quais fui muito apoiado por um colega e amigo da Reunião, Jean-Yves Dalleau.

Por essa altura se procedeu à já referida elaboração dos programas europeus para as Ilhas Ultraperiféricas, POSEIDOM, POSEICAN e POSEIMA. A partir deles, e da iniciativa da própria Comissão Europeia, então presidida por Jacques Delors, denominada Programa REGIS, pode-se dizer que a Europa define e executa uma política europeia para as ditas regiões insulares.

O Tratado de Maastricht, de 1992, incluiu em anexo uma “Declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade”, da qual decorre o compromisso, válido para as Instituições Europeias, de promover as medidas necessárias a assegurar o acesso dos cidadãos europeus das Ilhas Ultraperiféricas aos padrões de desenvolvimento e bem-estar médios, vigentes na então criada União Europeia. Neste mesmo documento se afirma a plena inserção das regiões em causa no espaço europeu e a aplicação nelas do direito europeu; mas também se reconhece a possibilidade de adotar medidas específicas a seu favor, em função do atraso estrutural delas, “agravado por diversos fenómenos (grande afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis, dependência económica em relação a alguns produtos), cuja constância e acumulação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento económico e social”. Permito-me sublinhar que esses aludidos “fenómenos” correspondem afinal a situações estruturais das próprias regiões em causa, o que me parece conflitar com o declarado propósito de que tais medidas específicas sejam temporárias: “na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objectiva de tomar tais medidas”.

Aventam alguns que o empenho dos governos nacionais na criação de uma política europeia para as Ilhas Ultraperiféricas correspondeu a um propósito de transferir para o conjunto comunitário encargos financeiros apreciáveis, desonerando dos valores correspondentes os orçamentos esta-

duais. Pode ser que assim tenha sido, mas a verdade é que a lógica da Integração Europeia inclina para a partilha de responsabilidades e de encargos; por outro lado, é inegável que os dinheiros europeus começaram a correr para os territórios insulares em causa num fluir deveras impressionante e nunca antes visto, impulsionando o equipamento dessas ilhas em infraestruturas capazes de fazer funcionar nelas os serviços públicos e privados comuns a qualquer sociedade moderna.

Tenha-se em conta que a população das Ilhas Ultraperiféricas ultrapassa no seu conjunto mais de 4 milhões de pessoas, o que anda próximo da população da Irlanda e é muito superior à população de Malta, Chipre ou mesmo do Luxemburgo, que é aliás um dos estados-membros fundadores da CEE.

No caso da Região Autónoma dos Açores, as diversas ajudas europeias rondam pelos 5 mil milhões de euros, o que é bem sintomático do interesse europeu pelas ilhas em questão e tem proporcionado uma apreciável melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos respectivos habitantes. Nos termos das regras em vigor, a parcela dos fundos europeus pode ir, em certos casos, até ao limite de 85% do valor do investimento a realizar, e essas regras datam dos tempos em que se fixou o próprio conceito de Ilhas Ultraperiféricas, ainda no decurso dos anos 80 e 90 do século passado.

Uma vez presentes no panorama e nas lutas da Integração Europeia, as Ilhas alinharam com as reivindicações regionalistas que então procuravam um lugar ao sol para as entidades sub-estatais dentro do quadro institucional da nova Europa. Ao abrigo do princípio da subsidiariedade, repescado da doutrina clássica sobre a estruturação do Estado, falava-se então da Europa das Regiões; mais tarde, sublinhando a necessidade da participação cívica, passou a ser propósito declarado construir uma Europa dos Cidadãos.

Assim, os responsáveis insulares estiveram activos na criação da Assembleia das Regiões da Europa e mais tarde na criação do Comité das Regiões da União Europeia, para o qual vários deles foram designados como membros desde a primeira hora. Coube-me até ser o relator do primeiro parecer aprovado pelo Comité das Regiões, logo no início dos seus trabalhos e quando não havia ainda nenhum precedente para servir de orientação. Hoje, o Comité das Regiões tem como Presidente o Antigo Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores, Vasco Cordeiro.

Por seu turno, as Ilhas Ultraperiféricas prosseguiram na via de uma peculiar organização, diferenciando-se assim das outras regiões insulares e também das regiões simplesmente periféricas, assumindo-se como caso limite de isolamento, pequena dimensão e consequente dificuldade estrutural para o desenvolvimento. Assim, em 1993, no decurso de uma reunião da Comissão das Ilhas da CRPM, que teve lugar em Pointe-à-Pitre, Guadalupe, sendo eu então o Presidente da mesma, foi assinado um documento instituindo a Cimeira dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, com o intuito de estreitar a cooperação entre todos nos domínios de interesse comum, nomeadamente no diálogo com as Instituições Europeias. Signatário desse documento, pela Região Autónoma da Madeira, foi Alberto João Jardim, que sempre esteve na primeira linha dos combates aqui referidos, até porque durante bastantes anos foi o Presidente da CRPM.

Fruto da cooperação preconizada no Documento que instituiu a Cimeira dos Presidentes das RUPs foi a entrada das Regiões Ultraperiféricas, individualmente identificadas, no próprio texto do Tratado de Amesterdão, e não já como antes num documento anexo aos tratados. Para tal foi preciso vencer a oposição da Alemanha, nomeadamente, num esforço de persuasão, que não poupou nenhum meio. Conside-

rava-se que essa inclusão dava uma cobertura de direito comunitário primário às questões das Regiões Ultraperiféricas.

Os tratados europeus posteriores mantiveram preceito idêntico. O Tratado de Lisboa, de 2007, que é o que está em vigor, sintetizando o conteúdo dos anteriores, dedica a tais regiões o Artigo 349.º. Não pode deixar de sublinhar-se como o texto de tal disposição vai beber o seu racional justificativo à “Declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade”, anexa ao Tratado de Maastricht, cujas origens por seu turno se encontram na “Declaração comum relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira”, anexa ao tratado de Adesão de Portugal e Espanha às Comunidades Europeias. O que, bem vistas as coisas, comprova a lógica continuidade de uma luta pelos direitos humanos das populações insulares no quadro europeu, afinal triunfante e bem sucedida.¹

1 Como nota final, permito-me assinalar que os documentos citados constam de uma publicação policopiada por mim organizada, com o título “Resoluções e Tratados Europeus”, disponibilizada numa pen, juntamente com outro material de estudo, aos alunos da Unidade Curricular “Regionalismo e Insularidade na Europa Contemporânea”, em cuja leccionação tenho participado, como Professor Catedrático Convidado, no Curso de Licenciatura em Estudos Euro-Atlânticos, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade dos Açores, desde 2015.

PERSPECTIVA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA DAS RUP: EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE CIDADANIA PLENIFÉRICA

Isabel Maria Freitas Valente, PhD
Universidade de Coimbra, Instituto de Investigação Interdisciplinar,
CEIS20
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2403-5147>

Marcelo Furlin, PhD
Universidade Metodista de São Paulo
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6282-3721>

RESUMO

O século XXI, em vias de premências e possibilidades, vislumbra novas agendas sociais, políticas e econômicas. Uma página em redação contempla o conceito de cidadania pleniférica - um neologismo instigante, que convida as regiões periféricas ao movimento para o centro, de modo particular as Regiões Ultraperiféricas da Europa, que expressam o desejo de que a União Europeia e suas instituições reconheçam tais territórios como espaços europeus de pleno direito, com limites e aberturas para a constituição da História. O presente artigo registra a origem do conceito e anuncia sua aplicabilidade, na Europa e em demais continentes.

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-3>

Palavras-chave: Cidadania pleniférica; Regiões Ultraperiféricas; União Europeia; Filosofia da Linguagem.

ABSTRACT

The 21st Century, along the pathways of urgency and possibilities, brings about new social, political and economic agendas. A page to be described includes the concept of *plenipheral citizenship* – a challenging neologism which favors the movement of peripheral regions towards the center, particularly the so-called EU Outermost Regions, which express a wish to be recognized by the European Union and their institutions as a full right European geography, with limits and horizons in History. The article registers the origin of the concept and announces its applicability in Europe and other continents.

Keywords: Plenipheral Citizenship; Outermost regions; European Union; Education; Philosophy of Language.

Preâmbulo

A interpretação do contemporâneo, uma atividade premente e emblemática, é oferecida àquele “que percebe o escuro de seu tempo como algo que lhe concerne e não cessa de interpelá-lo, algo que, mais do que toda luz, dirige-se direta e singularmente a ele”.¹ A tarefa hermenêutica exige rigor e sensibilidade, com desdobramentos de matizes diversos – sociais, culturais, económicos, ideológicos, filosóficos, linguísticos (...). Na moldura crítica proposta neste artigo, um elemento interpretativo, em vias de construção, será apresentado como um conceito nascente, ampliado por inter-relações que promovem o movimento entre o derredor e o meio, as cercanias e os núcleos, as periferias e o centro. Um conceito em gênese – *cidadania pleniférica* – será o foco da composição que segue, em contornos e entornos

1 AGAMBEN, Giorgio. O que é o contemporâneo? e outros ensaios. 1^a ed. Chapecó, Brasil: Argos, 2009, p. 64.

ilustrativos de uma investigação que se abre a extensas redes interdisciplinares.

Entre cenários obscuros e luminosos, a ciência almeja o advento de horizontes favoráveis à sustentabilidade e à humanização de nações e continentes, diante de obstáculos cada vez mais imprevisíveis e alarmantes. O conceito posto em tela é agregado a esse nobre propósito científico, pleno de História, de narrativas inscritas entre a Tradição e o Contemporâneo, entre o sentido e os significados da *via humanitatis*.

Os contornos do sentido

No contexto da Hermenêutica, a diferença entre sentido e significado é primordial para a semântica e seus registros de precisão, particularmente no que se refere à composição de conceitos. Nesse viés, é possível afirmar que o sentido “remete às questões hermenêuticas latentes e compreensíveis”, e que o significado “remete à língua e a outros códigos – códigos de signos, lógica e contextos culturais de significação”.² Essa articulação potencializa o fluxo interpretativo de homens e mulheres de todos os tempos e espaços, uma vez que “as possibilidades de sentido implicam a tarefa hermenêutica que amplia em muito as possibilidades latentes da significação delimitadas, por exemplo, num texto”.³

No vetor de uma lógica pautada em Paul Ricoeur, o sentido e os significados congregam a humanidade em consenso - com *senso* - Que minimiza a desordem, a violência, a ruptura, a queda sempre iminente do gênero humano. Não

2 JOSGRILBERG, Rui de Souza. “Sentido e significação: uma essencial distinção hermenêutica”. In *Religião e linguagem: abordagens teóricas interdisciplinares*. São Paulo, Brasil: Paulus, 2015, p. 342.

3 Idem.

contente com o sentir e o viver, o ser humano é conduzido, pelo seu estado interpretativo, à linguagem – um horizonte marcado pela pertença à História, pela mediação semântica da cultura, pelo trânsito entre a superfície e a profundidade. Tal quadro sinaliza a emergência de um novo sentido na linguagem, por meio da tensão estabelecida entre campos semânticos. Nessa dinâmica, o sentido abala os termos usuais, profundamente lexicalizados, presos à pertinência semântica posta pelas frases em um texto. Eis, aqui, a irrupção do *significado*, em novos desdobramentos. Do *plano* para o *pleno*. Das *periferias* para o *centro*.

Os entornos do significado

O horizonte de sentido, que ilustra a existência humana, não assume os traços da compreensão imediata. De modo adverso, a consciência de sentido aponta para um processo artesanal de distanciamento, materializado no texto escrito, que traz a mediação de signos e símbolos, a fixação do acontecimento de linguagem – o discurso. Assim, o que é capturado pela escrita não é o acontecimento, mas o seu significado. A premissa ganha substância na aproximação com o excerto a seguir:

A hermenêutica faz e refaz continuamente a tarefa de ligar e religar sentidos e significações. O sentido nos remete à fonte experiencial com a ontogênese do mundo que alimenta os significados; os significados filtram o sentido que vem da fonte e os sedimentam em um sistema e em um estoque de frases. O significado funcionando na língua tende a ocultar a latência do sentido.⁴

Lançar a atenção para o significado favorece reflexões notáveis sobre os termos que dão concretude às ressonân-

⁴ JOSGRILBERG, Rui de Souza, Op. Cit., p. 364.

cias de sentido. Decerto, “significar é o que o falante quer dizer, isto é, o que intenta dizer e o que a frase denota”.⁵ Em outras palavras, o significado, em suas infinitas expressões, constrói as molduras de sentido, que abrem propostas de mundos para habitações possíveis, realizáveis por meio da linguagem. Sob tal perspectiva, convém outra elucidação crítica:

A linguagem visa a expressão de significados, sendo o significado o determinante da expressão: a expressão existe pelo significado, e não o contrário; dito de outro modo, o significado é função da linguagem enquanto a expressão vale somente como meio dessa função.⁶

Sentimentos, percepções e reflexões são verificáveis na linguagem em termos carregados de expressão – os significados – que trazem em si a candente latência do sentido. Nos *termos* – ou *recortes* de sentido – a linguagem declara a sua função de registrar a presença humana, simbolicamente. De forma ilustrativa, o sentido da humanidade, em épocas e contextos particulares, surge do entrelace de significados que formam o sentido de nações e continentes. O texto, na consubstanciação de significados e de sentido, é a inscrição suprema do *homo et mulier narrans*, do homem e da mulher que narram a sua história. Narrativas que eternizam pensamentos e atos, em cronologias e geografias entendidas pela História.

A iniciativa desafiadora de dois investigadores, de formação e nacionalidades distintas, com vistas à formulação de um conceito, corresponde aos apelos da Ciência no Contemporâneo, no tocante à criação de ecologias interdisciplinares.

5 RICOEUR, Paul. Teoria da interpretação: o discurso e o excesso de significação. 1ª. ed. Lisboa: Edições 70, 2016, p. 26.

6 JOSGRILBERG, Rui de Souza, Op. Cit., p. 365.

Em um teor particular, a associação entre Ciência Política e Filosofia da Linguagem é digna de consideração, uma vez que os fundamentos epistemológicos advindos de tal aproximação podem colaborar para as agendas sociais, políticas e econômicas deste século. Do *planisférico* para o *pleniférico* – uma interface entre sentido e significado.

Os contornos e os entornos de um conceito

As interpelações do Contemporâneo solicitam novas chaves de interpretação. Essa vertente crítica possibilita leituras atualizadas, que consideram, com rigor, as emergências em constância. Nesse âmbito, propõe-se o refinamento das relações entre sentido e significado, em uma dialética de virtuosa suspeita:

A delimitação do significado, embora necessária, muitas vezes não dá conta da dinâmica do sentido: os sentidos se entrelaçam de um modo que um só pode ser concebido como interação entre mundos de sentido que extrapolam os limites estritos de uma estrutura de decodificação. Mesmo no uso necessário de conceitos, é importante que se mantenha viva a latência de sentido sob os significados como fonte dinâmica para a alteração dos conceitos: o aparecimento do novo na língua.⁷

Os limites colocados por termos e estruturas do texto são imprescindíveis, visto que a criação de novas camadas de sentido acontece segundo regras, sob o pano de fundo das culturas. Em essência, mais do que descrever a realidade, a linguagem revela, cria, concebe; a tensão entre diferentes campos semânticos suscita novas urgências de sentido, na forma de *desvios* ou *impertinências lexicais*. O “aparecimento do novo na língua”, portanto, encontra matizes expressi-

7 JOSGRILBERG, Rui de Souza, Op. Cit., p. 354.

vos na metáfora, compreendia por Ricoeur como uma *predicação bizarra*, capaz de desafiar a consistência semântica do texto.

A hermenêutica de novos significados, inspirada pelos horizontes de sentido, refigura a realidade ou ação humana. Tal perspectiva motiva a ilustração do conceito de *cidadania pleniférica*, não apenas como a mera junção de duas palavras; antes, trata-se de um neologismo que promove novas análises acerca daquilo que se compreende como *ultraperiferia*, em linhas sociais, políticas e económicas. As periferias – potencializadas pelo prefixo *ultra* – devem vislumbrar o centro, local ontológico de plena integração.

Cidadania Pleniférica: os entornos e os contornos no Contemporâneo

Na verdade, no caso concreto, a área de pesquisa a que a investigadora se tem dedicado – as Regiões Ultraperiféricas da Europa,⁸ são exemplo de outro neologismo. Aquilo que hoje é conhecido pelo conceito de ultraperiferia resulta da junção de duas palavras: *ultra* e *periferia*. Esse neologismo é, pela primeira vez, utilizado por João Bosco Mota Amaral, primeiro presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, no Conselho Europeu de Rodes e será reconhecido pelo Tratado de Maastricht (1992),⁹ em Declara-

8 A União Europeia (UE) inclui nove regiões ultraperiféricas que estão geograficamente muito afastadas do continente europeu. São estas, a Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica, Maiote, Reunião e São Martinho (França), os Açores e a Madeira (Portugal) e as ilhas Canárias (Espanha).

9 O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, assinado em 7 de fevereiro de 1992, e em vigor a partir de 1 de novembro de 1993, modificou os Tratados fundadores das Comunidades Europeias (o Tratado de Paris de 1951, o Tratado de Roma de 1957 e a Ato Único Europeu de 1986). Constitui um momento essencial

ção anexa (nr. 26). Embora se trate de um acto, anexo a este Tratado, ele deve ser considerado como um acordo unânime dos Estados-membros de adoptarem o direito comunitário a estes territórios. Na verdade, foi possível considerar «medidas específicas a seu favor, na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objectiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social dessas regiões. Essas directrizes deviam referenciar simultaneamente objectivos de realização do mercado interno e de reconhecimento da realidade regional, de modo a permitir que essas Regiões Ultraperiféricas consigam atingir o nível económico e social médio da Comunidade.» O conceito de ultraperiferia é consagrado no Tratado de Amesterdão,¹⁰ assinado a 2 de Outubro de 1997, através do artigo 299 n.º 2. Esse artigo constituiu a base jurídica para a adoção de medidas, pela União Europeia, em seu favor até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009). O artigo 355.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), que determina o âmbito de aplicação territorial dos Tratados, especificando que estes se aplicam às RUP, em conformidade com o artigo 349.º do TFUE. O 349.º do TFUE reconhece o conceito de ultraperiferia, atuando como base jurídica, autónoma e suficiente, o que permite adaptar e excluir normas europeias, bem como adotar medidas específicas e duradouras em seu benefício.

no processo de integração europeia, uma vez que o objetivo económico inicial das Comunidades é ultrapassado pela primeira vez e se alcança uma vocação de natureza política. Este Tratado facilitou a transição para a União Monetária Europeia. Cf. <https://cp-rup.com/as-rup-na-ue/as-rup-nos-tratados/>

10 O Tratado de Amesterdão, normativa básica da União Europeia, reviu os Tratados fundadores da União, fundindo e consolidando o seu conteúdo, nos moldes iniciados em Maastricht. O Tratado, rubricado na capital holandesa a 2 de outubro de 1997, entrou em vigor a 1 de maio de 1999. Cf. <https://cp-rup.com/as-rup-na-ue/as-rup-nos-tratados/>

Com tal horizonte, é preciso também explicar o conceito *pleniférico*. Das periferias ao centro. Do *pleno* ao *pleniférico*. A semântica, em suas camadas de sentido e de significado, permite lançar olhares emblemáticos sobre os cenários desafiadores da contemporaneidade. De modo particular, coloca-se em evidência a condição de *cidadania* que contempla movimentos com matizes ontológicos. Nessa inspiração, o conceito de cidadania *pleniférica* pretende questionar os ecos de homogeneização presentes no termo *planiférico* e, assim, apresentar as sendas abertas pelo termo *pleniférico*, que promove o movimento semântico – social, político, ideológico...das periferias ao centro, em geral, e de forma particular das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia

Nesse sentido, pretende-se que o conceito de cidadania *pleniférica* promova um duplo reconhecimento da ultraperiferia. Por um lado, da identidade e da realidade específica partilhada pelas nove regiões de três Estados-Membros que dela se reclamam. Por outro lado, da exigência de desenvolvimento por parte da União Europeia das medidas e dos apoios específicos que lhes permitam compensar a localização e as características naturais de modo a que nelas possa fruir uma cidadania europeia plena.

Traços abertos

Cada período da História apresenta características peculiares, em manifestações de ordens variadas. Em seus contornos e entornos, o século XXI oferece emblemas que merecem rigorosas interpretações, em vetores interdisciplinares incentivados pela Ciência em diálogo. Um desses acentos sublinha a criação de um conceito – *cidadania pleniférica* – com subsídios influentes da Ciência Política e da Filosofia da Linguagem.

O conceito apresentado com tintas de inovação tem o propósito de conceder aberturas a uma realidade que possa promover cidadania integral e ativa para os cidadãos das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Nessa acepção, o reconhecimento humanitário (e judiciário) da *cidadania pleniférica* fortalece o compromisso com os valores e os intentos da União Europeia. Sob um olhar de esperança, as Regiões Ultraperiféricas são convidadas a assumir a condição de agentes sociais, culturais, políticos, econômicos (...) em território europeu e de animosos precursores para os demais continentes.

Por ocasião das Jornadas Internacionais “Regiões Ultraperiféricas da União Europeia: história, narrativa e desafios de contemporaneidade” e no âmbito do projeto EURILHAS – *A dimensão insular da Europa e as ilhas na União Europeia: heteronímia, autonomia e sub-soberania*, o artigo anuncia uma investigação que, em suas ações fontais, cultiva a intenção de contribuir para a concretização processual de uma cidadania plena – ou *pleniférica*.

ENSAIO SOBRE O CONCEITO DE ULTRAPERIFERIA. DA ESCALA EUROPEIA À ESCALA MUNDIAL

Alexandra Aragão, PhD
Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico, FDUC
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4084-6321>

Gustavo Manuel Hernández Arteaga, Msc
Universidad de Múrcia, Centro de Estudios de Bioderecho, Ética y
Salud - Departamento de Derecho Administrativo
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1338-1626>

RESUMO

O regime especial da ultraperiferia europeia tem como função conferir maior proteção às regiões cuja localização remota acresce a outros fatores de vulnerabilidade territorial. Essa proteção é assegurada na União Europeia, entre outros meios, pelos Fundos Estruturais europeus. No entanto, o conceito desenvolvido na União Europeia tem potencial para ser aplicado fora da Europa, noutras regiões que se encontram igualmente numa posição de vulnerabilidade, embora por razões diferentes. Uma comparação entre Portugal e Cuba permite compreender que o conceito de ultraperiferia pode ser aplicado à escala mundial para explicar a posição de outros países *politicamente ultraperiféricos*.

Palavras-chave: Ultraperiferia; Fundos Estruturais; Portugal; Cuba; Constituição.

ABSTRACT

The objective of the special legal regime of the European outermost regions is to provide greater protection to regions whose remote location adds to other factors of territorial vulnerability. This protection is ensured in the European Union, among other means, by the European Structural Funds. However, the concept developed in the European Union has the potential to be applied outside Europe, in other regions that are also in a position of vulnerability, albeit for different reasons. A comparison between Portugal and Cuba makes it possible to understand that the concept of outermost regions can be applied on a global scale to explain the position of other *politically outermost* countries.

Keywords: Outermost Regions; Structural Funds; Portugal; Cuba; Constitution.

O conceito de ultraperiferia na União Europeia

A ideia de uma relação centro-periferia como conceito operativo de análise das condições do desenvolvimento dos países, foi lançada por Raúl Prebisch a partir da sua teoria de dependência¹ na economia mundial. Segundo o Secretário Executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe no período 1950-1963, os contrastes no desenvolvimento dos países e regiões surgem devido à dependência excessiva da periferia em relação ao centro como fator condicionante.

Extrapolando o conceito para as relações entre Estados Membros da União Europeia, surge, em 1992, numa decla-

1 Prebisch, Raúl. *Desarrollo economico, planeamiento y cooperacion internacional*, 1973, Serie conmemorativa del xxv aniversario de la CEPAL, disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2947/328_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y .

ração anexa ao Tratado de Maastricht² o reconhecimento de um novo conceito: o de ultraperiferia.³ As regiões ultraperiféricas gozam de um estatuto jurídico especial porque se reconhece que “sofrem de um atraso estrutural importante”.

Ora, num espaço europeu cuja ambição é assegurar “um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União” e sobretudo uma organização que se propõe “reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”, a existência de regiões ultraperiféricas exige, da UE, um maior aprofundamento do esforço de coesão económica, social e territorial.

Atualmente encontramos, no próprio Tratado sobre o Funcionamento da UE,⁴ a explicação do conceito de ultraperi-

2 Declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade A Conferência reconhece que as regiões ultraperiféricas da Comunidade (departamentos franceses ultramarinos, Açores e Madeira e Ilhas Canárias) sofrem de um atraso estrutural importante, agravado por diversos fenómenos (grande afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis, dependência económica em relação a alguns produtos), cuja constância e acumulação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento económico e social. A Conferência considera que, se é certo que as disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do direito derivado se aplicam de pleno direito às regiões ultraperiféricas, é contudo possível adoptar medidas específicas a seu favor, na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objectiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social dessas regiões. Essas medidas devem visar simultaneamente os objectivos de realização do mercado interno e de reconhecimento da realidade regional, de modo a permitir que essas regiões ultraperiféricas consigam atingir o nível económico e social médio da Comunidade. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A1992%3A191%3ATOC>

3 Para maiores aprofundamentos veja-se VALENTE, Isabel Maria Freitas, 2009, *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas: Uma Perspectiva Histórica*, Funchal, Centro de Estudos de História do Atlântico, 249 pp. [CD-ROM] ISBN:978-972-8263-64-5.

4 Artigo 349: “Tendo em conta a situação social e económica estrutural, da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, da Reunião, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento,

feria e das razões da necessidade de concessão de um tratamento especial a nove regiões europeias. O apoio às regiões designadas por “ultraperiféricas” decorre do facto de elas reunirem determinadas características geomorfológicas que vêm condicionando, ao longo dos séculos, o seu desenvolvimento económico e social.

Guadalupe, Martinica, Reunião, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Açores, Madeira e ilhas Canárias, têm em comum o grande afastamento relativamente ao continente europeu, a insularidade, a pequena superfície, o relevo acentuado e o clima “difícil”. No caso da Guiana Francesa, não sendo ilha, a caráter de enclave territorial entre o Brasil e o Suriname, coloca-a numa situação de isolamento análogo ao das regiões insulares.

Estas características geomorfológicas configuram constrangimentos estruturais ao desenvolvimento que colocam as

pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns. Quando as medidas específicas em questão sejam adoptadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu. As medidas a que se refere o primeiro parágrafo incidem designadamente sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União. O Conselho adoptará as medidas a que se refere o primeiro parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico da União, incluindo o mercado interno e as políticas comuns”.

RUPs numa situação de desvantagem relativamente a outras regiões continentais.

É fácil perceber a vulnerabilidade económica e social que vem associada a uma localização geográfica desfavorável. Mas quais são as localizações geográficas desfavoráveis, que exigem medidas para superar as desvantagens estruturais? O Tratado exemplifica com zonas rurais, zonas em transição industrial, as regiões pouco povoadas, montanhosas, transfronteiriças e insulares. Estas são as regiões onde é mais provável ocorrerem atrasos estruturais no desenvolvimento. Se uma mesma região reunir duas ou mais destas características já será bastante vulnerável. Se a estas características juntarmos a grande distância em relação ao continente europeu então estão reunidas as condições para rotular uma região como fortemente vulnerável e conseqüentemente carecida de fortes medidas concretas de apoio.

Para ultrapassar as vulnerabilidades sociais, económicas e territoriais a União europeia tem desenvolvido uma série de medidas das quais se destacam os fundos estruturais. Os principais são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER, surgido em 1975⁵), o Fundo de Coesão (criado em 1994⁶) e o Fundo para uma Transição Justa (aprovado em 2021⁷).

O FEDER tem por objetivo contribuir para a redução dos desequilíbrios entre os níveis de desenvolvimento das regiões europeias e melhorar o nível de vida nas regiões me-

5 Regulamento (CEE) n. 724/75 do Conselho, de 18 de Março. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/fb32e913-c349-4410-8ac7-44a530a55d03/language-en>.

6 Regulamento (CE) n° 1164/94 do Conselho, de 16 de Maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:31994R1164>.

7 Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1060>.

nos favorecidas. Uma atenção especial é reservada às regiões que enfrentam desvantagens naturais ou demográficas graves e permanentes, como, por exemplo, as regiões mais setentrionais, com densidades populacionais muito baixas, e às regiões insulares, transfronteiriças e de montanha. Atualmente um só Regulamento junta as regras do FEDER e do Fundo de Coesão: Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021.⁸

Os recursos afetados são atribuídos especialmente às regiões menos desenvolvidas da UE (com um PIB per capita inferior a 75% da média da UE) e às regiões em transição (com um PIB *per capita* situado entre os 75% e os 90% da média da UE).

O Fundo de Coesão concede apoio a dois objetivos específicos da política de coesão: uma economia mais ecológica, hipocarbónica e circular e uma Europa mais conectada. Com exceção das regiões ultraperiféricas a política de coesão deixou de apoiar a construção de infraestruturas aeroportuárias. Os estados beneficiários do Fundo de Coesão são: Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, Roménia.

O Fundo para uma Transição Justa é um novo instrumento financeiro que se insere no âmbito da política de coesão e que visa prestar apoio aos territórios que enfrentam graves desafios socioeconómicos decorrentes do processo de

⁸ Todos os fundos europeus estão submetidos a um regime jurídico único, estabelecido no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao Fundo Social Europeu Mais (FSE+), ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa, ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), ao Fundo para a Segurança Interna (FSI) e ao instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV).

transição para uma economia com impacto neutro em Carbono, até 20250, tal como estabelecido no Pacto Ecológico Europeu.⁹ O Fundo para uma Transição Justa visa compensar as disrupções económicas e sociais associadas às transições ecológica e digital. Setores inteiros, deixarão de existir, com o decorrente desemprego de mão de obra pouco qualificada. Setores como a produção de energia a partir de combustíveis fósseis, serão descontinuados; como a produção industrial de veículos e equipamentos, será inteiramente automatizada; serviços como os bancários e de seguros serão integralmente digitalizados e todos, com a ajuda da inteligência artificial, passarão a dispensar intermediários humanos.

Porém, o regime jurídico das RUPs europeias vai mais longe e, além das medidas de apoio direto através do orçamento da União Europeia, permite ainda aos Estados Membros justificar inflexões a alguns regimes jurídicos harmonizados ao nível europeu como o direito tributário (aplicando taxas mais reduzidas de um imposto indireto sobre o consumo, o chamado imposto sobre o valor acrescentado) ou o direito da concorrência (tolerando, em certas condições, auxílios de Estado às empresas).

A ultraperiferia global como conceito extra-geográfico

Se transpusermos o conceito de ultraperiferia à escala regional europeia, para o contexto mais amplo de uma ultraperiferia à escala global, que sentido fará falar em ultraperiferia num mundo esférico? Focando exclusivamente da di-

9 Comunicação Com (2019) 640 final Bruxelas, 11.12.2019 da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre um Pacto Ecológico Europeu https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

menção geográfica, se quisermos encontrar o ponto mais periférico do mundo, teríamos que procurar as ilhas mais afastadas da costa. Neste caso encontraríamos a Ilha da Páscoa, do Chile.

Claro que, pensando nas regiões ultraperiféricas europeias, quanto mais afastadas estão da Europa continental, mas próximas estão de outros países ou regiões, o que poderá configurar uma vantagem.

Todavia, o que explica o regime jurídico mais favorável das RUPs da União Europeia não é apenas afastamento geográfico. É também, ao mesmo tempo, a dependência económica em relação a poucos produtos; a pequena dimensão territorial, e até o afastamento político pela dificuldade que os cidadãos têm de se fazer ouvir contribuindo para tornar relevantes as suas especificidades e fazer prevalecer as suas especificidades e o conseqüente desinteresse em relação às políticas da União.

Por isso é que pode fazer sentido usar o conceito de ultraperiferia à escala global para compreender a situação de países que acumulam múltiplas vulnerabilidades: geográficas, sociais económicas e até políticas.

Nesta aceção, à escala global, o arquipélago de Cuba, a pouco mais de 360 quilómetros dos EUA e do México e a menos de 100 quilómetros do Haiti e da Jamaica é uma das regiões insulares mais *ultraperiféricas* do mundo. Ostracizado pelo vizinho Norte Americano e ignorado por grande parte dos países, sem possibilidade de receber investimento estrangeiro, sem acesso aos serviços internacionais bancários, de transporte, de internet ou de comunicações, não será Cuba um país verdadeiramente *ultraperiférico* à escala global?

De facto, neste caso, a ultraperiferia decorre menos da vulnerabilidade geográfica do que política, mas que conduz a outras vulnerabilidades indiretas. Vulnerabilidades econó-

micas e sociais que resultam de uma longa história de isolamento, invisibilidade social e irrelevância política. Neste arquipélago, geograficamente *central* das Caraíbas, a *ultra-periferia* leva à falta serviços de saúde, educação, transporte, energia, comunicações. Mas falta sobretudo investimento, escasseiam oportunidades de desenvolvimento, e extingue-se a força reivindicativa.

Deste modo, só internamente é que se poderiam adotar e pôr em prática políticas de promoção ativa da igualdade material, ou seja, políticas de discriminação positiva dos territórios menos desenvolvidos.

Passando a uma análise de Direito interno, vejamos, comparativamente, o que estabelecem as Constituições de dois países geograficamente *periféricos* nas regiões onde se inserem, Portugal e Cuba. Uma razão para comparar os dois países é o facto de ambos padecerem de disparidades regionais abismais, entre a região da capital, que se destaca tanto das restantes regiões do país que torna necessárias medidas internas de coesão territorial. A *centralidade* da região

da capital em Portugal¹⁰ e Cuba¹¹ - é quase tão pernicioso como a *ultraperiferia*, porque tende a perpetuar as assimetrias regionais pela atratividade que exerce sobre operadores económicos e atores sociais.

10 No caso de Portugal a centralidade está bem visível nos mapas do Atlas Europeu do desenvolvimento territorial para 2030, disponíveis em <https://www.atlasta2030.eu/en/index.php>. A primeira Agenda Territorial Europeia foi adotada em Maio de 1999 em Potsdam, pelos Ministros de planeamento espacial e intitulava-se: “European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union” (<https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/ESDP.pdf>). Em 2007 nova agenda é aprovada pelos Ministros de desenvolvimento urbano e coesão territorial na reunião informal de Leipzig em 24 e 25 de Maio, sob o título “Towards a more competitive and sustainable Europe of Diverse Regions” (https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/Territorial_Tgenda_EU_2007.pdf). Em 2011 surge uma nova agenda para a década que decorreu até 2020. O título era: “Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions” e foi aprovada na reunião informal do Conselho de Ministros de planeamento espacial e desenvolvimento territorial em 19 de Maio de 2011 em Gödöllő, na Hungria (https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/territorial_agenda_2020.pdf) <https://territorialagenda.eu/pt-pt/>). Finalmente, em 2020, na Reunião informal de Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial e/ou Coesão Territorial em 1 de dezembro de 2020, na Alemanha, foi adotada a Agenda Territorial Europeia em vigor até 2030, intitulada “um futuro para todos os lugares” (https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_pt.pdf).

11 No caso de Cuba, as estatísticas serão atualizadas em: Mateo Rodriguez, Jose Manuel et. al: Los mapas de Paisajes del Atlas Nacional de Cuba, <https://revistasgeotech.com/index.php/rcg/article/view/322>, (Consultado 20/08/2022), Proyecto para el Fortalecimiento de las Infraestructuras de Datos Espaciales en el Caribe, disponible en: <http://docplayer.es/28409177-Proyecto-para-el-fortalecimiento-de-las-infraestructuras-de-datos-espaciales-en-el-caribe.html>. (Consultado 20/08/2022).

Ultraperiferia na Constituição e na lei portuguesa

A Constituição portuguesa estabelece, como tarefa fundamental do Estado, “promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira (Artigo 9.º g). O “desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional” é mais do que “correto ordenamento do território” (constante da alínea e), relacionado com ambiente) é diferente de igualdade entre cidadãos (alínea d) igualdade real entre os portugueses).

Confrontando o objetivo da política Europeia de coesão com a tarefa do Estado português de harmonização, verificamos que há diferenças.

O objetivo de alcançar a coesão económica, social e territorial, que parece apontar para aproximação e comparabilidade entre o desempenho das regiões, mensurável através de indicadores objetivos.

Já a tarefa de assegurar um desenvolvimento harmonioso do território parece apontar mais para uma evolução conjunta onde o desenvolvimento das diferentes regiões do país seja proporcional, mantendo-se a paz social que resulta do sentimento de tratamento igualitário podendo a aproximação ser medida por indicadores subjetivos (como sentimentos de pertença ou identidade regional vs. identidade nacional).

Sendo a constituição pouco detalhada quanto ao modo de concretizar os seus desígnios, é na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo,¹² uma lei de valor reforçado, que encontra-

12 Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, alterada em 2017 e 2021 https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2123A0084&nid=2123&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_mio_lo=&nversao=.

mos indicações mais claras sobre a forma de levar à prática a obrigação constitucional de promover a harmonia territorial.

Nas palavras da Lei, são fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo “reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social” (Artigo 2.ºc) e “salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações” (Artigo 2.º f).

Torna-se assim mais claro o tipo de apoios que se espera do Estado para garantir a “harmonia territorial”.

Ultraperiferia na Constituição cubana

Precisamente, a Constituição cubana de 2019 no seu artigo 16 reconhece a situação de exclusão internacional, o isolamento geográfico, e sobretudo as condições ultraperiféricas em que Cuba se desenvolve, como a base das Relações Internacionais do Estado cubano.¹³ O próprio processo

13 Cfr. Capítulo II, Relaciones Internacionales, artículo 16, Constitución de la República de Cuba: La República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antiimperialistas e internacionalistas, en función de los intereses del pueblo y, en consecuencia: d) reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe; f) promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el

político socialista, que conduziu Cuba, desencadeou o isolamento internacional, principalmente após o colapso do campo socialista em 1989. A nova Constituição cubana estabeleceu a extensão da ideia de uma colaboração Sul-Sul quase monolítica à cooperação multilateral, que através da diplomacia e estratégias de cooperação, principalmente europeias, é capaz de gerar um intercâmbio de benefícios recíprocos. A Constituição cubana, na sua parte relativa à organização diplomática, mal manifesta a situação de ostracismo e isolamento parcial em relação aos centros internacionais ou regionais, sendo a Internet um recurso muito limitado, e portanto um direito ainda por garantir ao cidadão comum cubano. Quanto ao elemento anterior, apenas a necessidade de acesso ao espaço radioelétrico e radiofónico, incluindo a utilização da Internet,¹⁴ é apontada como um fator que ainda impede a ligação de Cuba ao mundo.

Desenvolvimento na periferia

Feito o enquadramento do conceito socio-político-económico de *periferia* e de como ele pode ajudar na compreensão das “assimetrias regionais” vejamos as implicações muito concretas deste reconhecimento.

establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo; o) promueve el multilateralismo y la multipolaridad en las relaciones internacionales, como alternativas a la dominación y al hegemonismo político, financiero y militar o cualquier otra manifestación que amenacen la paz, la independencia y la soberanía de los pueblos. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria, número 5, 10 de abril, 2019.

14 Cabos submarinos que disponibilizam a Internet e mostram a magra conectividade do arquipélago cubano. Disponível em: <https://geoactivismo.org/wp-content/uploads/2019/11/Cables-submarinos-internet-cuba-2017.jpg> (Acesso em 18/08/2022)

Como foi anteriormente explicado, as assimetrias regionais fazem-se sentir especialmente ao nível económico, nos custos acrescidos das trocas comerciais que dificultam as exportações e importações de mercadorias e serviços e dificultam o crescimento das empresas, por não poderem obter facilmente ganhos de escala; ao nível social, na limitação das opções de trabalho, saúde, consumo, e lazer que em regra só possível com deslocação geográfica e grandes investimentos é possível ampliar.

A solução para os problemas das regiões insulares *ultra-periféricas* (como o caso da Madeira e dos Açores, em relação à União Europeia, ou de Cuba, em relação à maior parte dos países do mundo) passa por intensificar e melhorar as interconexões.

Interconexões ao nível dos transportes, como trajetos mais frequentes e eficazes sendo os custos para residentes subsidiado pelo erário publico ou até gratuito.

Interconexões ao nível das comunicações, com acesso a envio e receção de encomendas, comunicações de áudio e vídeo e acesso à internet, gratuitos ou quase, permitindo o acesso facilitado ao teletrabalho, à telemedicina ao e-banking, e-government ao até telelazer.

Interconexões ao nível institucional, com representação obrigatória de elementos das Regiões autónomas portuguesas em órgãos públicos de âmbito nacional, consultivos ou deliberativos, administrativos ou judiciais, ou até criação de novas entidades, novos cargos ou novas responsabilidades de titulares de cargos, na linha do que aconteceu na própria União Europeia, com a criação do Comité das Regiões¹⁵ em 1994, após o Tratado de Maastricht.

15 Previsto no artigo 13 n.º4 do Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União europeia artigo 300 n.º3“o Comité das Regiões é composto por representantes das autarquias regionais e locais que sejam quer titulares de um mandato

Em Cuba, as interconexões ao nível institucional significariam a ratificação de Convenções internacionais aplicáveis à região das Américas e das Caraíbas que pudessem contribuir para a incorporação no país dos avanços mais recentes da comunidade internacional, como o acordo de Escazu.

No caso cubano, a situação ultraperiférica é induzida pelos efeitos do bloqueio, onde o próprio Estado cubano mergulhou no ostracismo político, baseado num isolacionismo reforçado após a queda do Muro de Berlim. Os instrumentos legais desenvolvidos de 1991 a 1999 levaram Cuba a uma situação de emergência, decretando um período especial, devido à perda da sua interligação com o campo socialista e, portanto, com o mundo. De 1961 a 2009, com a Cimeira das Américas no Panamá, o Estado cubano foi censurado a partir do concerto das nações americanas, mantendo apenas ligações históricas com a comunidade ibérica através da Comunidade dos Estados Ibero-Americanos.

Como resultado, Cuba, independentemente da sua posição geográfica privilegiada, tem encontrado fatores externos e internos que colocaram o país numa posição ultraperiférica. Desde a aprovação do Acordo de Diálogo Político e Cooperação com a União Europeia em 2016, a nação das Caraíbas levou a cabo uma reforma constitucional, e desenvolveu uma atualização do sistema jurídico. Da argumentação da noção de ultraperiferia a nível global, existem fatores geográficos, demográficos e jurídicos que poderiam influenciar a extensão da noção de ultraperiferia, com a situa-

eleitoral a nível regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita” e artigo 307 n.º “o Comité das Regiões será consultado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos nos Tratados e em todos os outros casos, nomeadamente aqueles que digam respeito à cooperação transfronteiriça, em que uma destas instituições o considere oportuno. (...) Sempre que o considerar oportuno, o Comité das Regiões pode emitir parecer por sua própria iniciativa”.

ção ultraperiférica especial em que Cuba se encontra. Em termos legais, as restrições de acesso aos bens, o aumento do custo dos bens e serviços básicos, bem como para a comercialização de produtos de origem cubana, devido à impossibilidade de inserir Cuba na própria região latino-americana. De acordo com a situação geográfica e política e a exclusão no domínio da cooperação Norte-Sul, impõe-se consolidar e reforçar as relações entre as partes nos domínios do diálogo político, da cooperação e do comércio. O objetivo é aprofundar o processo de modernização da economia e da sociedade cubanas na procura de uma abordagem pró-otimizada do diálogo e da cooperação.¹⁶

Apela-se ao reforço da cooperação bilateral e à participação mútua em fóruns internacionais, em particular nas Nações Unidas, a fim de reforçar os direitos humanos e a participação democrática, bem como de eliminar todas as formas de discriminação. A própria União Europeia, dada a situação de desequilíbrio ultraperiférico, decidiu apoiar os esforços para alcançar os objetivos da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030. Ao mesmo tempo, a diplomacia europeia perante as condições de exclusão visa com este acordo promover as relações comerciais e económicas em conformidade com as regras e princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC). De forma consistente, a União Europeia propôs reforçar a cooperação regional na América Latina e Caraíbas e promover o entendimento através da promoção do diálogo entre Cuba e os países da União Europeia, tanto a nível bilateral como a nível multilateral.

16 Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus estados miembros, y la República de Cuba. Decisión UE 2016/2232. Disponível em: https://www.congreso.es/entradap/112p/e3/e_0036918_n_000_m.pdf, (Consultado el 22/08/2022).

Pontos-chave

A União Europeia reitera atualmente a sua oposição às medidas coercivas de natureza unilateral com efeitos extra-territoriais, contrárias ao direito internacional e aos princípios do comércio livre. Os instrumentos jurídicos assinados reconhecem o compromisso de revogação de todas as barreiras que minam e aprofundam a situação ultraperiférica do arquipélago, como uma orientação jurídica fundamental para a ligação de Cuba aos centros económicos, comerciais e financeiros europeus e internacionais. O mesmo é válido para a posição do Mercosul em relação a Cuba, através do acordo de cooperação número 62 de 21 de Julho de 2006. Da mesma forma, promove a capacidade de inserção de Cuba na via da diplomacia económica, comercial e financeira, o que permite uma abertura para o aprofundamento das garantias democráticas, a participação política e o gozo dos direitos humanos.

Conclusão

Em conclusão, o conceito de *ultraperiferia*, nas várias aceções e contextos de aplicação resulta do reconhecimento de uma discrepância entre a igualdade jurídica e a igualdade fáctica. Esta discrepância ocorre tanto nos casos de ilhas europeias situadas longe do continente europeu, como no caso de outras ilhas isoladas, como Cuba.

Os acordos com a União Europeia, e com o Mercosul, são um exemplo de diplomacia para aproximar Cuba de padrões mais elevados de participação dos cidadãos na tomada de decisões. A situação ultraperiférica de Cuba é apoiada por fatores de igualdade jurídica, desmentida pela extraordinária condição política de Cuba, geopoliticamente encapsulada num contexto de exclusão norte-americana. A União Eu-

ropeia, através da sua diplomacia, promove a integração e inserção do arquipélago cubano na arena internacional em condições de igualdade, a fim de promover os valores europeus, os direitos de todos os povos e o Desenvolvimento Sustentável.

Em ambos os casos, cabe aos governos reforçar o investimento público estadual em serviços públicos de qualidade para as regiões: escolas e universidades, hospitais e centros de saúde, jardins e parques, museus e salas de espetáculos, tribunais e centros de arbitragem. Mais, incumbe aos Estados assegurar uma rede de transportes com adequada abrangência territorial, frequência elevada e alta fiabilidade, uma rede de comunicações com ampla cobertura e grande qualidade de serviço em que a distância não seja motivo de isolamento nem encargo para os cidadãos das RUPs.

PARTE II

ULTRAPERIFERIA ENTRE AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO

A segunda parte da obra aborda uma característica intrínseca das regiões ultraperiféricas portuguesas: a autonomia. A partir de localizações geográficas diferentes (Açores e Madeira), mas transmitindo pontos de vista comparáveis, os autores que estudam a autonomia assumem posições convergentes sobre os processos de autonomização e integração.

O capítulo quarto - *Movimentos paralelos: autonomia e integração nos Açores ao longo do tempo* - de Paulo Vitorino Fontes, realça bem a influencia mútua entre os processos de autonomia e de integração que, ao invés de serem contraditórios, se reforçam mutuamente. O percurso que é feito pelo regime constitucional mostra como a autonomia foi evoluindo na história de Portugal, desde o 25 de Abril de 1974 até aos dias de hoje. Uma especial atenção é dada ao processo de integração europeia e ao contributo dos sucessivos avanços europeus para o desenvolvimento insular. Da análise feita decorre que, apesar da posição privilegiada dos arquipélagos ibéricos, e apesar das funções únicas desempenhadas por estas ilhas, a ausência de autonomia explica o atraso de desenvolvimento, e a emancipação política, a par com a integração europeia, contribuíram as regiões ultraperiféricas assumirem a importância que lhes é devida.

Já o capítulo quinto, relativo à *Autonomia da Madeira e a integração europeia: passado, presente e futuro*, Paulo Miguel Rodrigues aprofunda o escrutínio do papel da integração das RUPs no espaço europeu com especial enfoque no caso da Madeira. Partindo de uma minuciosa perspectiva histórico-constitucional, que percorre o autor, mostra como

a passagem de ilhas adjacentes para regiões autónomas influenciou o estatuto das ilhas da Macaronésia portuguesa. A atenção dada à forma como a representação institucional das ilhas europeias foi progredindo até à atualidade, desde a Assembleia das Regiões da Europa até ao Comité Europeu das Regiões revela o papel-chave dos governantes das RUPs europeias e da Madeira em especial, no processo de integração europeia diretamente ou indiretamente através da influência exercida sobre as posições de Portugal perante a União Europeia.

MOVIMENTOS PARALELOS: AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO NOS AÇORES AO LONGO DO TEMPO

Paulo Vitorino Fontes, PhD
Universidade dos Açores, CEHu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1443-6820>

RESUMO

A partir da revisão bibliográfica dos contributos pertinentes à temática e de uma análise qualitativa e hermenêutica pretendemos explorar o movimento paralelo de autonomia e integração que a Região Autónoma dos Açores tem feito desde 1976. Destacaremos a conquista do estatuto de autonomia político-administrativa deste arquipélago que permite desenvolver as suas potencialidades, principalmente, ao participar no processo de integração europeia, respondendo aos principais desafios do desenvolvimento insular. Concluiremos que a fértil articulação da autonomia com a integração, no atual quadro jurídico-político europeu, possibilita, para além do desenvolvimento interno, uma nova centralidade da Região na política internacional.

Palavras-chave: Açores; Europa; Autonomia; Integração.

ABSTRACT

From the bibliographical review of the relevant contributions to the theme and a qualitative and hermeneutic analysis we intend to explore the parallel movement of autonomy and integration that the Autonomous Region of the Azores has made since 1976. We will highlight the achievement of the status of political-administrative autonomy of this archipelago that allows to develop its potentialities, mainly, by participat-

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-5>

ing in the European integration process, responding to the main challenges of the insular development. We conclude that the fertile articulation of autonomy with integration, in the current European juridical-political framework, enables, beyond internal development, a new centrality of the Region in international politics.

Keywords: Azores; Europe; Autonomy; Integration.

Sobre a constituição da autonomia

A partir do povoamento português, durante cinco séculos de história, estas ilhas foram tratadas segundo a razão instrumental e relegadas para uma condição de heteronomia, na medida em que o valor de cada uma decorria, não dela em si, mas da utilidade que assumia para o governo português. Foi assim desde o apetrechamento das naus de quinhentos das rotas da Índia e das Américas com água fresca e víveres, fornecimento de carvão para os barcos a vapor que atravessavam o Atlântico, estações de apoio à luta antissubmarina, posto de abastecimento para o acesso dos norte-americanos à Europa, ao norte de África e ao Médio Oriente, estações de amarra de cabos submarinos, estações de monitorização atmosférica e climática, controlo de tráfego aéreo são algumas das funções históricas desempenhadas pelos Açores ao serviço do nosso país.¹

Foi na segunda parte do século XX, no quadro do movimento autonomista emergente, que começou a constituir-se, entre açorianos e açorianas de diversas ilhas, propostas de confraternidade e de apelos a patamares mínimos de unidade entre os ilhéus. Novas ideias e influências chegavam da Europa e pela ação de diferentes protagonistas contribuíram para esse longo caminho de emancipação políti-

1 MATOS, Artur; MENEZES, Avelino; LEITE, José - História dos Açores: do descobrimento ao século XX. Ponta Delgada: Instituto Açoriano de Cultura, 2008.

ca, que só após a revolução de Abril de 1974 consegue inscrever-se no regime autonómico vigente.

A Autonomia Político-Administrativa da Região Autónoma dos Açores, tal como da Madeira, foi consagrada na Constituição Portuguesa, em 1976. Estes Arquipélagos constituem duas Regiões Autónomas da República Portuguesa, dotadas de Estatuto Político-Administrativo e de órgãos de governo próprio: Assembleia Legislativa e Governo Regional. A conquista da autonomia resultou de uma luta política de muitos açorianos e açorianas que tentaram ultrapassar as limitações que a condição insular muitas vezes impunha. Uma luta pelos direitos humanos, como afirma um dos seus protagonistas, João Bosco Mota Amaral. O pensamento político moderno e europeu foi-se aqui moldando, muitas vezes de forma pioneira, inspirando também outras ilhas e arquipélagos nos seus processos de emancipação política.

Mas, para se chegar à consagração constitucional do estatuto político das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o caminho percorrido não foi linear. Foi mesmo uma história cheia de imprevistos e peripécias com os mesmos atores a desempenharem vários papéis. Todo este processo, como sublinhou Medeiros Ferreira,² culmina e inscreve-se num novo capítulo da História de Portugal, aberto com o 25 de Abril de 1974, que levou à conjugação do conceito de autonomia com o conceito de região, daí resultando a autonomia política regional, uma nova realidade no ordenamento espacial e político da comunidade portuguesa então em vias de democratização.

A autonomia regional consagrada na Constituição de 1976 acabou por corresponder às expectativas nacionais e inter-

2 FERREIRA, Medeiros - A Autonomia dos Açores na perceção espacial da comunidade portuguesa. Ponta Delgada: Jornal de Cultura, 1995, p. 27.

nacionais na matéria.³ Importa salientar que o artigo 229º sobre os poderes das regiões autónomas incluiu na sua alínea I) o poder de “participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.” Esta conquista da Autonomia açoriana, para além de ser consagrada na Constituição da República Portuguesa, também está inscrita no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei nº 39/80, de 5 de agosto, não estando assim sujeita às maiorias conjunturais que se estabelecessem no Parlamento nacional.⁴

Este primeiro modelo de Autonomia, definido há cerca de 40 anos, foi pioneiro e absolutamente inovador à escala europeia, na medida em que alargou o interesse específico e a competência autonómica ao domínio das Relações Internacionais, no sentido do que o serviço do interesse dos Açores faz-se não só dentro de fronteiras, mas para além delas. Pois, as Relações Internacionais eram entendidas historicamente como integrando o âmago da soberania e, por isso mesmo, eram assunto absolutamente não delegável.

Ao nível da política externa, Portugal tinha-se afastado das questões europeias, como opção estratégica, quase cinco séculos, pois durante este período tentou afirmar-se como país atlântico e colonial, mantendo um equilíbrio triangular entre Lisboa, Madrid e Londres, presente na posição portuguesa perante a Guerra Civil de Espanha e na neutralidade (colaborante) durante a Segunda Guerra Mundial.⁵

3 FERREIRA, Medeiros – A autonomia dos Açores..., p. 22.

4 AMARAL, Carlos - Audição na Comissão Eventual para a Reforma da Autonomia. Angra do Heroísmo: Delegação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, 2017, pp. 3-4.

5 ANDRADE, Luís - Os Açores, a Segunda Guerra Mundial e a NATO. Ponta Delgada: Impraçor, 1992; TEIXEIRA, Nuno - «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa» In Relações Internacionais, Lisboa, nº 28, pp. 051-060.

A partir de Abril de 1974 com a democratização de Portugal altera-se todo o quadro da política externa. A transição para a democracia e a consolidação democrática em ambos os países da Península Ibérica levaram, num curto espaço de tempo de doze anos (1974-1986), à extinção desse modelo histórico que durante cinco séculos perdurou em Portugal. Inicia-se assim esse novo modelo de política externa com Portugal a assumir-se plenamente como país europeu e atlântico.

Percebemos a centralidade que as ilhas assumem, tanto na projeção atlântica de Portugal europeu e, no nosso caso concreto, torna-se pertinente aprofundar o papel fundamental que os Açores desempenham na construção portuguesa da Europa, tanto como ideia, como no contributo que dão por um lado e ao que usufruem, por outro, da comunidade jurídico-política, económica e social que é a Europa. Esse é um longo caminho de luta política que os Açores souberam trilhar, mas que urge hoje continuar, face a novos desafios da política interna e externa desta nova Região Autónoma dos Açores. É aqui que se situa o âmago da nossa investigação, que pretende de alguma forma ampliar, e se possível tornar mais incisiva, essa linha de investigação e de pensamento açoriano que se vai constituindo na história cultural e política da autonomia insular, no autogoverno e na relação com o outro, principalmente na Europa e com a Europa.

A Europa das ilhas: os Açores e a integração europeia

O nosso foco não se coloca tanto na política regional europeia, mas acima de tudo na relação entre os Açores e a Europa, num contexto mais alargado de outras ilhas e arquipélagos do continente europeu. Apoiando o nosso trabalho em vários autores que se têm dedicado às questões insulares, exploramos a tese de que a importância crescente des-

tas ilhas ao nível político no mapa europeu está relacionada com o grau de autonomia política que detêm em relação aos estados continentais a que pertencem. Interessa-nos sobretudo o processo de autonomia política dos Açores, que até 1976 teve a suas maiores conquistas em relação ao continente português, com especial atenção à relação desta autonomia com o processo de integração europeia.

Como refere Carlos Amaral:⁶

As ilhas emergem no mapa da Europa a partir do momento em que conseguem desfrutar de um regime mais ou menos alargado de autonomia política que lhes permite, por um lado, a nível interno, definir e conduzir os seus destinos próprios e, por outro lado, a nível externo, ser ouvidas diretamente pelas próprias instituições europeias.

O processo de emancipação política começou, com o papel pioneiro das Ilhas Aland, no rescaldo da Primeira Guerra Mundial, que foram capazes de inspirar um movimento de profunda transformação na Europa, o regionalismo.⁷

Só na década de 1970 é que emergem as questões insulares na agenda europeia, devido essencialmente a dois fatores fundamentais: o alargamento das Comunidades Europeias, como eram designadas na altura e a posterior adoção da Política Regional Europeia.⁸

A Europa dos seis, de uma forma geral, era um projeto continental, pois só após o primeiro alargamento, com a

6 AMARAL, Carlos - «Insularidade e a Europa das Ilhas». In VALENTE, Isabel (org). Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Coimbra: Editora da Universidade Federal de Campina Grande e Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018, p. 25.

7 AMARAL, Carlos - Do Estado soberano ao Estado das autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado. Porto: Afrontamento, 1998.

8 AMARAL, Carlos – Insularidade e a Europa..., p. 26.

adesão da Irlanda, Reino Unido e Dinamarca, as Comunidades começaram a assumir a sua dimensão marítima. Para tal contribuiu o fato de principalmente o Reino Unido e a Dinamarca possuírem ilhas que não eram meras possessões daqueles países, mas gozavam de regimes de autogoverno que demonstraram grandes reservas em relação ao impacto da adesão em termos políticos, económicos e sociais.⁹

As Comunidades Europeias e os Estados-membros, como partes envolvidas nas negociações de adesão, tiveram dificuldade em compreender ou pelo menos de abordar as preocupações destas regiões autónomas insulares. Não houve abertura para o reconhecimento das especificidades das ilhas que fosse além da lógica centrípeta da integração. Daqui resultou que uma variedade de regiões autónomas britânicas e dinamarquesas que gozavam de suficiente autonomia política para rejeitar a integração europeia, o tenham feito. Foi assim com Jersey, Guernsey e a ilha de Man, no caso da Grã-Bretanha, entre outras ilhas e territórios ultramarinos que permanecem fora da União, a Islândia, que, entretanto, alcançou a soberania plena, a Groenlândia e as ilhas Faroé, no caso da Dinamarca.¹⁰

Em 1979 dá-se a adesão da Grécia às Comunidades, mas apesar da natureza arquipelágica deste país, não foram reconhecidas as especificidades das regiões insulares nas políticas europeias. Só com a adesão de Portugal e Espanha, em 1986, é que há uma viragem no reconhecimento das questões insulares e a adoção de medidas capazes de integrar efetivamente estas regiões na agenda europeia. Mudança esta

9 AMARAL, Carlos – Do Estado Soberano...; OLAUSSON, Par - Autonomy and Islands. Abo: Abo Akademy University Press, 2007; BALDACCHINO, Godfrey - Island Enclaves. Offshoring Strategies. Creative Governance and subnational Island jurisdictions. Montreal: McGill-Queens University Press, 2010.

10 AMARAL, Carlos – Insularidade e a Europa..., pp. 27-28.

que tornou a confirmar-se em 1994 com a adesão da Suécia e da Finlândia. De forma a evitar a repetição do que havia acontecido no primeiro alargamento, a Comissão Europeia, empenhada na adesão plena de Portugal, logo no início das negociações quis incluir representantes das duas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, atendendo aos fortes regimes de autonomia política destes dois arquipélagos.¹¹ Para esse objetivo, os governos regionais dos Açores e da Madeira mantiveram, durante o período das negociações de adesão, um membro ou grupo responsável pela integração europeia que acompanhou, em representação das respetivas regiões, o processo negocial com a Comissão Europeia.¹²

Percebe-se o que estava aqui em causa, pois os países ibéricos, principalmente com as suas ilhas, conferiam às Comunidades uma grande dimensão insular e oceânica. Por sua vez, também Portugal e Espanha souberam trazer esta dimensão insular para a agenda europeia desde o início das negociações do respetivo tratado de adesão. Este trabalho foi facilitado também por três características importantes destas regiões insulares.¹³

Em primeiro lugar, estes territórios eram plenamente europeus, mesmo que situados fora do continente, pois Portugal e Espanha já se tinham despojado das suas colónias não europeias.

Em segundo lugar, os arquipélagos portugueses e espanhóis usufruíam de regimes de autonomia política no contexto dos seus respetivos Estados. Cada um desses arquipélagos, apesar de algumas variações, constituía uma Região

11 AMARAL, Carlos - *Insularidade e a Europa...*, p. 28.

12 VALENTE, Isabel - «A propósito dos trinta anos da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa». In *Relações Internacionais*, nº 48, 2015, p. 46.

13 AMARAL, Carlos - *Insularidade e a Europa...*, pp. 28-29.

Autónoma, dotada de instituições políticas próprias: um Parlamento, com capacidade para adotar legislação com igual dignidade à adotada pelos órgãos centrais do Estado; um Governo com poder para implementar leis, regulamentos administrativos adequados e possuíam também recursos financeiros necessários para o desenvolvimento da atividade legislativa e governamental. O que poderia possibilitar estes arquipélagos, se assim o entendessem, optar por permanecer fora das Comunidades, tal como o tinham feito anteriormente os seus congéneres britânicos e dinamarqueses.

Em terceiro lugar, estes arquipélagos encontravam-se numa condição de subdesenvolvimento económico evidente, devido à falta de importância e de investimento a que estavam votados no seus Estados, assim como, às suas fragilidades resultantes da condição insular e arquipelágica, onde se inclui a sua pequena dimensão, a dispersão oceânica, a grande distância do continente europeu, a ausência de recursos naturais, os altos custos de produção e distribuição de energia, assim como de transportes e comunicações, tanto com o exterior como no interior dos próprios arquipélagos, e a falta de infraestruturas básicas, em variados domínios, como a saúde e a educação. Pelo que necessitavam de ajuda especial para se aproximarem dos níveis de desenvolvimento atingidos no continente, de forma a se tornarem parceiros plenos e iguais no processo de integração.¹⁴

A Comissão Europeia não quis cometer os erros do primeiro alargamento e mostrou-se empenhada em adotar medidas necessárias para incluir os arquipélagos portugueses e espanhóis na Europa juntamente com os seus Estados, acima de tudo devido à sua importância geoestratégica internacional que detêm desde o início da modernidade.¹⁵

14 AMARAL, Carlos - Insularidade e a Europa..., pp. 29-30.

15 AMARAL, Carlos - Insularidade e a Europa..., p. 30.

Desta forma, os representantes do Estado português, defendendo também os interesses mais específicos dos arquipélagos dos Açores e Madeira conseguiram negociar e introduzir no Tratado de Adesão uma série de derrogações ao *acquis communautaire* e a adoção de várias políticas e medidas, algumas transitórias, como as Políticas Agrícolas e da Pesca, outras permanentes, sobretudo ao nível da Política Fiscal, com menores taxas de IVA e IRS, bem como tarifas especiais para alguns produtos locais.

Apesar destas regiões terem acompanhado as negociações, apenas podiam pressionar por via interna ou por via externa a decisão que pertencia ao governo português. Verificou-se aqui uma confluência de interesses entre o governo português e os governos regionais dos Açores e da Madeira, pois todos pretendiam que os arquipélagos fossem apoiados no âmbito das políticas dos fundos de coesão.¹⁶

A preocupação e responsabilização pelo desenvolvimento destes arquipélagos tomou forma na Declaração Comum¹⁷ que acabou por ser anexada ao Tratado de Adesão contendo a recomendação para que “as instituições da Comunidade dediquem especial atenção à realização dos objetivos acima referidos de [...] ultrapassar as desvantagens destas regiões decorrentes da sua situação geográfica afastada do continente europeu, da sua orografia particular, das suas insuficiências de infraestruturas e do seu atraso económico”.

Importa realçar o grande alcance político de, pela primeira vez, terem sido reconhecidos os constrangimentos permanentes e estruturais das ilhas atlânticas que iriam ser utili-

16 VALENTE, Isabel - A propósito dos trinta anos..., p. 49.

17 «Declaração Comum Relativa ao Desenvolvimento Económico e Social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira». In Tratado de Adesão de Portugal e Espanha, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L, 302, 11 de Novembro de 1985, p. 479.

zados posteriormente na construção e definição do conceito de ultraperiferia.¹⁸

Com o objetivo de influenciar os organismos de decisão, assistimos, desde meados da década de 1970, ao desenvolvimento de vários organismos de cooperação inter-regional, quer no quadro do Conselho da Europa, como da União Europeia. Salienta-se entre eles a Conferência, agora Congresso de Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa.

Estes organismos constituíram, desde a primeira hora, verdadeiros lóbis regionais, onde os seus membros puderam reunir-se, partilhar as suas realidades e desafios e, acima de tudo, adotar declarações e propostas conjuntas que foram apresentadas às suas respetivas instituições nacionais e suas homólogas europeias comuns. No caso concreto da dimensão insular, reveste especial interesse a Comissão das Ilhas, criada em 1980 no âmbito mais amplo da Conferência das Regiões Marítimas Regionais e Periféricas da Europa, datada de 1973.¹⁹

A Região Autónoma dos Açores, criada em 1976, com a Constituição do 25 de Abril, adere à CRPM: Conferência das Regiões Periféricas Marítimas logo em 1979, na Assembleia Geral realizada em novembro, em Santiago de Compostela. Entre as regiões associadas verificaram-se várias de natureza insular que confluíram na proposta de criação de uma Comissão das Ilhas.

A Comissão das Ilhas teve como primeira tarefa preparar a I Conferência das Ilhas Europeias, que estava a ser organizada, no seguimento de iniciativa açoriana, lançada a partir de 1978, pela Conferência dos Poderes Locais e Regionais

18 VALENTE, Isabel - A propósito dos trinta anos..., pp. 46-47.

19 HACHE, Jean-Didier - «La Commission des Îles de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe». In *Îles et régions ultrapériphériques de l'Union Européenne*. Bruxelas: Éditions de l'Aube, 1999, pp. 21-39.

do Conselho da Europa. A sua primeira reunião de trabalho ocorreu em Nuoro, na Sardenha, na Primavera de 1980.²⁰

Por sua vez, a I Conferência das Ilhas Europeias realizou-se em Tenerife, nas Canárias, em 1981. Os resultados do diálogo interinsular foram julgados de tanto interesse que logo em 1984 teve lugar a II Conferência, desta vez em Ponta Delgada, nos Açores. Uma III Conferência viria a organizar-se em Marienham, nas Ilhas Aland, na Finlândia, em junho de 1991, para avaliar os primeiros 10 anos do seu desencadeamento. João Bosco Mota Amaral, então Presidente do Governo Regional dos Açores, teve a honra de ser, como promotor da iniciativa, o Relator-Geral das três conferências mencionadas.

E como o próprio Mota Amaral²¹ refere mais tarde,

A doutrina elaborada nas Conferências das Ilhas Europeias vinco a aspiração do desenvolvimento dos povos insulares como sendo uma questão de direitos humanos a respeitar. Por outro lado, enfatizou-se que o desenvolvimento insular não é possível sem uma verdadeira autonomia política, que garanta poder de decisão e meios financeiros aos órgãos de governo próprio regional. Ou seja, a experiência da Autonomia Açoriana foi apresentada como fonte de inspiração para o justo processo de emancipação e afirmação dos outros povos insulares europeus.

A CRPM, fortemente imbuída dos valores europeus, é uma associação de regiões e tem por finalidade promover a colaboração entre elas e defender os seus interesses perante outras entidades europeias. Com o objetivo de organizar mais eficazmente o diálogo inter-regional europeu, a CRPM foi uma das instituições que mais diligenciou para a criação

20 AMARAL, João B. M. - «Uma abordagem federalista à problemática das ilhas europeias». In *Federalismo em tempos de renacionalização*. Coleção Estudos sobre a Europa. Coimbra: Edições Almedina, 2019, p. 259.

21 AMARAL, João B. M. - *Uma abordagem federalista...*, p. 260.

da Assembleia das Regiões da Europa. Também pressionou eficazmente para o reconhecimento da necessidade de uma presença institucional das regiões no seio da União Europeia, o que iria ser assegurado com a criação do Comité das Regiões no Tratado de Maastricht em 1992, onde é introduzida pela primeira vez o conceito de região como entidade dotada de poder político e reconhece-lhe mecanismos de participação no processo de tomada de decisão.²²

Nos dias de hoje, a CRPM mantém a sua individualidade e o seu prestígio é reconhecido. É um parceiro competente e eficaz na construção europeia. Durante vários anos, nas décadas de 80 e 90 do século passado, foi seu Presidente o Presidente do Governo da Região Autónoma da Madeira, Alberto João Jardim. Recentemente, foi Presidente Vasco Cordeiro, na altura Presidente do Governo Regional dos Açores, mantendo após 2021 lugar executivo na direção.

No seio da CRPM existe uma Comissão das Ilhas que continua em frutuosa atividade, realizando reuniões regulares, na qual aborda as questões que sucessivamente ganham atualidade para as regiões insulares que dela fazem parte.

No âmbito da CRPM e da Comissão das Ilhas foi sendo gerado o conceito de ultraperiferia, formulado pela primeira vez durante a Assembleia Geral realizada em setembro de 1987 na Ilha da Reunião. Daí tal conceito foi expresso no comunicado final do Conselho de Chefes de Estado e de Governo das Comunidades Europeias, em 1988, por sugestão do então Primeiro Ministro de Portugal.²³

A Região Autónoma dos Açores, sob a liderança do seu primeiro presidente, João Bosco Mota Amaral, foi, de facto, uma das principais promotoras deste movimento de reunião e cooperação insular, conseguindo vários resultados

22 VALENTE, Isabel - A propósito dos trinta anos..., p. 44.

23 AMARAL, João B. M. - Uma abordagem federalista..., p. 260.

dessa cooperação, tanto a nível interno, na sua relação com o governo nacional, como a nível europeu.²⁴ Mota Amaral, com grande interesse na cooperação interinsular, lançou um apelo à união das ilhas, promovendo uma série de conferências organizadas sob os auspícios do Conselho da Europa, que foram fundamentais para o aparecimento em definitivo das ilhas na agenda europeia.

Patrick Guillaumin²⁵ atribui a Mota Amaral a ideia de ter cunhado o conceito de ultraperiferia numa reunião em 1987 da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa para caracterizar os Açores, a Madeira, as Canárias, a Martinica, a Guiana, a Guadalupe e a Reunião. Nesse sentido, Mota Amaral prosseguiu com o seu grito de cooperação insular em todo o mundo através do seu livro “O desafio insular”.²⁶

Apesar da dificuldade em congregar diferentes interesses, emergiram três características comuns que uniram este pequeno grupo de ilhas: a sua pequena dimensão, fragilidade e dependência em relação ao exterior; a grande distância dos centros continentais e o subdesenvolvimento socioeconómico.²⁷

Até então, a grande heterogeneidade das ilhas do continente, sob o domínio dos seus Estados, a par da condição de heteronomia política que lhes eram impostas, havia inviabilizado qualquer tentativa de adoção de políticas específicas insulares comuns. A nova e mais orientada estratégia

24 AMARAL, Carlos – Insularidade e a Europa..., p. 33.

25 GUILLAUMIN, Patrick. (2000). «La dimension ultrapériphérique de l'Union Européenne». In *Quel statu pour les Îles d'Europe? What status for Europe's Islands?* Paris: L'Harmattan, 2000, p. 108.

26 AMARAL, João B. M. - O desafio insular. Ponta Delgada: Signo, 1989.

27 AMARAL, Carlos – Insularidade e a Europa..., p. 34.

mostrou ser um sucesso. De tal forma, que o Conselho Europeu reunido em Rhodes, no início de 1988, afirmou

reconhecer os problemas socioeconômicos específicos de certas regiões insulares da Comunidade e, por conseguinte, a solicitar à Comissão que examinasse esses problemas e a submeter, se apropriado, quaisquer propostas que considere úteis, no âmbito das possibilidades financeiras oferecidas pelas políticas comunitárias existentes, tal como foram decididas.²⁸

Um ano depois, em 1989, o Conselho decide adotar o primeiro programa oficial destinado a dar resposta às necessidades específicas dessas ilhas, surgindo assim o bem conhecido POSEI – Programa de Opções Específicas adotadas para enfrentar a distância e o isolamento que as caracteriza. Surge assim, primeiro o POSEIDOM para as ilhas Martinica, Guadalupe, Reunião e o enclave da Guiana. Logo seguido por outros dois: o POSEIMA, para a Madeira e para os Açores e o POSEICAN, para as Canárias.²⁹

Estes programas têm sido sucessivamente renovados e permanecem até hoje como um dos mecanismos mais interessantes concebidos para abordar a insularidade através de um modelo de integração regional. A integração destas ilhas, de três Estados-membros diferentes, permitiu-lhes apresentarem-se às Instituições Europeias como uma unidade, iniciando caminho a uma maior participação direta, regional e insular nos assuntos europeus e na tomada de decisões.³⁰

A partir de 1994, por ocasião de uma reunião da Comissão das Ilhas da CRPM, em Pointe à Pitre, na Guadalupe,

28 Conclusions of the Presidency of the European Council, Rhodes, 2 and 3 December 1998, p. 8. Disponível em: https://www.european-council.europa.eu/media/849098/1988_december-_rodos_eng_.pdf.

29 AMARAL, Carlos – Insularidade e a Europa..., pp. 35-36.

30 AMARAL, Carlos – Insularidade e a Europa..., p. 36; AMARAL, João B. M. - Os Açores, Portugal e a União Europeia. 2ª Edição. Ponta Delgada: Letras Lavadas Edições, 2019a, pp. 29-33.

os Presidentes dos Governos das Regiões Ultraperiféricas decidem passar a reunir-se com regularidade para tratar de assuntos do interesse comum das suas ilhas. Nasce assim a Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, que se mantém também viva e em grande e regular atividade, cada vez mais reconhecido como um parceiro fiável e credenciado das entidades europeias, ao mais alto nível.

Neste sentido, como refere Mota Amaral,³¹ tornou-se verdadeiramente relevante aquilo que começou como sendo uma iniciativa açoriana com o objetivo, aproveitando a prerrogativa constitucional de participação em negociações internacionais, de juntar apoios para obter a definição de uma política europeia para as ilhas, acabou desencadeando um amplo movimento de afirmação das várias regiões insulares. Este movimento beneficiou os esquecidos das ilhas que deram um grande salto qualitativo em termos de qualidade de vida, ao mesmo tempo que, também a própria Europa reconhece agora a sua dimensão marítima e a projeção do seu poder e interesses pelos oceanos de todo o Mundo.

Para atender as justas pretensões insulares, têm vindo a ser desenvolvidos programas específicos, cuja execução cabe às entidades europeias, nacionais e regionais, respeitando os respetivos níveis de competência, em aplicação do princípio da subsidiariedade. A desafio é exigente, como enuncia Mota Amaral:³²

o envolvimento direto e a responsabilização da União Europeia, envolvendo o Conselho Europeu, a Comissão e o Parlamento, exprime uma aplicação correta do princípio federalista e recebe claro apoio das entidades diretamente representativas dos Povos Insulares, que não consentiriam quaisquer recuos nesta matéria.

31 AMARAL, João – Os Açores, Portugal..., p. 29.

32 AMARAL, João B. M. - Uma abordagem federalista..., p. 261.

A Autonomia açoriana tem-se traduzido em democracia, em desenvolvimento e em qualidade de vida. Mas nos nossos dias, para além das tensões existentes na relação político-administrativa entre a região autónoma e o governo central alterou-se a circunstância política, principalmente pelo fato de já não vivermos unicamente numa Europa de Estados soberanos. Com a globalização, por um lado, e a integração europeia, por outro, o poder político foi transferido em grande parte das capitais nacionais para Bruxelas, para as instituições europeias e para o sistema internacional.

Então, a capacidade de Autonomia e de diferenciação dos Açores no compute de outras regiões reside na capacidade de acesso às entidades supranacionais. A Autonomia só pode encontrar tradução concreta, segundo Carlos Amaral,³³ na medida em que os Açores forem capazes de participar, de aceder onde o poder político se encontra sedado, aos âmbitos onde a decisão política é tomada. Onde os nossos destinos se jogam com a nossa participação ou sem ela.

Conclusões

O arquipélago dos Açores, juntamente com outras ilhas e arquipélagos, confere a dimensão insular à Europa que a projeta nos vários oceanos numa aprendizagem de diálogo com outras culturas. Estas ilhas e regiões ultraperiféricas surgem também como locais únicos de investigação, de inovação e experimentação de novas soluções para os problemas que enfrentamos.

A história de autonomia política e administrativa do arquipélago açoriano contribuiu não só para a emancipação política de outras comunidades insulares, como, de uma forma decisiva e organizada, para a luta política destas regiões

33 AMARAL, Carlos - Audição na Comissão..., p. 6.

para o reconhecimento das suas especificidades, que muito condicionam o seu desenvolvimento. O que culminou no estatuto de ultraperiferia consagrado no próprio Tratado da União Europeia.

Nos dias de hoje, novos desafios se levantam no processo de construção europeia. Pelos princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade, os Estados da União Europeia deixaram de ser os únicos sujeitos de Relações Internacionais, passando a partilhar tal condição com uma panóplia de outras entidades, muito em particular com as suas Regiões Autónomas. Nesse sentido, será fundamental aprofundar o estudo da autonomia açoriana, enquanto instrumento capaz de catapultar os Açores para a ribalta da esfera política, tanto a nível interno, nacional, como a nível externo, europeu e internacional.

Pelo que, permanecemos convictos de que, hoje, como ontem, os destinos dos Açores se jogam, muito para além das nove ilhas do arquipélago, no sistema de relações internacionais e nos serviços que a Região pode prestar. Daí apelamos, principalmente às novas gerações, que cuidemos desta autonomia que nos legaram e aprofundemos a nossa participação na construção da União Europeia.

Bibliografia

AMARAL, Carlos E. Pacheco - «A construção da Região Autónoma dos Açores – Federelismo, Unitarismo e Unidade». In AMARAL, Carlos (coord). *Federalismo em tempos de renacionalização*. Coleção Estudos sobre a Europa. Coimbra: Edições Almedina, 2019.

AMARAL, Carlos E. Pacheco - «Insularidade e a Europa das Ilhas». In VALENTE, Isabel (org). *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Editora da

Universidade Federal de Campina Grande e Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018.

AMARAL, Carlos E. Pacheco - *Audição na Comissão Eventual para a Reforma da Autonomia*. Angra do Heroísmo: Delegação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, 2017.

AMARAL, Carlos E. Pacheco - *Autonomie régionale et relations internationales. Nouvelles dimensions de la Gouvernance Multilatérale*. Paris: L'Harmattan, 2011.

AMARAL, Carlos E. Pacheco - *Do Estado soberano ao Estado das autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto: Afrontamento, 1998

AMARAL, João Bosco Mota - «Uma abordagem federalista à problemática das ilhas europeias». In AMARAL, Carlos (coord). *Federalismo em tempos de renacionalização*. Coleção Estudos sobre a Europa. Coimbra: Edições Almedina, 2019

AMARAL, João Bosco Mota - *Os Açores, Portugal e a União Europeia*. 2ª Edição. Ponta Delgada: Letras Lavadas Edições, 2019a.

AMARAL, João Bosco Mota - *O desafio insular*. Ponta Delgada: Signo, 1989.

ANDRADE, Luís de - *Os Açores, a Segunda Guerra Mundial e a NATO*. Ponta Delgada: Impraçor, 1992.

BALDACCHINO, Godfrey. *Island Enclaves. Offshoring Strategies. Creative Governance and subnational Island jurisdictions*. Montreal: McGill-Queens University Press, 2010.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de - *Manual de Direito Europeu. O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*. 7ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2020.

Conclusions of the Presidency of the European Council, Rodes, 2 and 3 December 1998, p. 8, In https://www.european-council.europa.eu/media/849098/1988_december_rodes_eng_.pdf

Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

Declaração Comum Relativa ao Desenvolvimento Económico e Social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”, Tratado de Adesão de Portugal e Espanha, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L, 302, 11 de Novembro de 1985, p. 479.

Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto.

FERREIRA, José Medeiros - «Um século ainda pequeno». In *Relações Internacionais*, n.º 28, 2010, pp. 43-49.

FERREIRA, José Medeiros - *A Autonomia dos Açores na percepção espacial da comunidade portuguesa*. Ponta Delgada: Jornal de Cultura, 1995.

GUILLAUMIN, Patrick - «La dimension ultrapériphérique de l’Union Européenne». In HACHE, Jean-Didier. *Quel statu pour les Îles d’Europe? What status for Europe’s Islands?* Paris: L’Harmattan, 2000.

HACHE, Jean-Didier - «La Commission des Îles de la Conference des Régions Périphériques Maritimes d'Europe». In MARTIN, F. F. *Îles et régions ultrapériphériques de l'Union Européenne*. Bruxelas: Éditions de l'Aube, 1999.

MATOS, Artur Teodoro de; MENESES, Avelino de Freitas de; LEITE, José Guilherme Reis - *História dos Açores: do descobrimento ao século XX*. Ponta Delgada: Instituto Açoriano de Cultura, 2008.

OLAUSSON, Par M. - *Autonomy and Islands*. Abo: Abo Akademy University Press, 2007.

TEIXEIRA, Nuno Severiano - «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa» In *Relações Internacionais*, nº 28, 2010, pp. 051-060.

Tratado da União Europeia (versão consolidada). Jornal Oficial da União Europeia, 2016.

VALENTE, Isabel. (2015). “A propósito dos trinta anos da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa”. In *Relações Internacionais*, nº 48, 2015, pp. 043-059.

A AUTONOMIA DA MADEIRA E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Paulo Miguel Rodrigues, PhD

Universidade da Madeira, Faculdade de Artes e Humanidades, CIERL

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9205-074X>

Resumo

O passado, de 36 anos da integração europeia (1986) e de uma adesão concretizada após 10 anos de vigência do Regime Autonomico, transmite-nos uma certeza: se a Liberdade e a Democracia foram condição *sine qua non* para o êxito - indubitável - de um percurso histórico colectivo, a Autonomia Política não o foi menos. Atente-se que também se comemoram os 37 anos da aprovação da adesão à CEE na Assembleia Regional da Madeira (5/6/1985). Reconhecendo-se a evidente dimensão simbólica de um acto só realizado a poucos dias da assinatura do Tratado de Adesão, isso de forma alguma oblitera a reconhecida necessidade de tal formalismo, que consubstanciou a vontade do Povo Madeirense. A História mostra-nos que a assunção e o reconhecimento da especificidade do(s) espaço(s) insular(es) foi invariavelmente conquistada e em caso algum se fez de imediato: a Autonomia Política em 1976; o conceito Região Ultraperiférica, surgido em 1988, só estabelecido como estatuto, primeiro em anexo ao Tratado de Maastricht (1992) e depois no próprio texto do Tratado de Amesterdão (1997), com os ajustes decorrentes e as necessárias transposições do Direito europeu. O presente exige reflexão, quer para combater a estagnação e inércia que nos últimos anos se verificou no processo da construção da UE, quer para que se definam as vias a seguir pela nova UE, quer ainda para que, em

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-6>

tempo útil, se corrijam (o que hoje se percebe terem sido) erros estratégicos do passado recente.

Palavras-chave: Região Autónoma da Madeira; Autonomia; Integração europeia.

Abstract

The past, 36 years of European integration (1986), an accession achieved after 10 years of the Autonomous Regime, transmits us a certainty: if Freedom and Democracy were the *sine qua non* condition for the success - undoubtedly - of a collective historical path, Political Autonomy was no less so. Note that we are also commemorating the 37th anniversary of the approval of the accession to the EEC in the Regional Assembly of Madeira (6/5/1985). While recognizing the obvious symbolic dimension of an act that only took place a few days after the signing of the Accession Treaty, this in no way obliterates the recognized need for such formalism, which embodied the will of the Madeiran People. History shows us that the assumption and recognition of the specificity of the insular space(s) has invariably been conquered and in no case was it done immediately: Political Autonomy in 1976; the concept of Ultra-peripheral Region, which appeared in 1988, only established as a statute, first in an annex to the Maastricht Treaty (1992) and then in the text of the Amsterdam Treaty itself (1997), with the ensuing adjustments and the necessary transpositions of European Law. The present requires reflection, both in order to combat the stagnation and inertia that have been observed in recent years in the process of building the EU, and to define the paths to be followed by the new EU, as well as to correct (what are now perceived to have been) strategic errors in early past times.

Keywords: Autonomous Region of Madeira; Autonomy; European Integration.

A reflexão sobre a integração europeia da Madeira deve fazer-se tendo em conta pelo menos quatro planos de análise:

a) a ideia e o sentido da integração no espaço europeu, numa perspectiva histórica;

b) o reconhecimento, a inserção, a representação e a afirmação do espaço insular madeirense no panorama político e

institucional europeu comunitário, na sua qualidade de Região Autónoma, parte integrante de Portugal e RUP;

c) a transposição desta realidade e das directrizes europeias para os quadros político, institucional e constitucional portugueses, com a respectiva assunção de direitos, poderes e competências daí advindas, com (eventuais) repercussões no panorama institucional e nas relações de poder entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio e/ou através da representação em órgãos europeus;

d) o impacto e as repercussões concretas da integração na realidade insular, nos seus múltiplos níveis (político, jurídico e institucional, mas também social, económico e material, para além do cultural).

É isto que procuraremos fazer nas linhas seguintes, de forma abreviada e sintética, tendo em conta o passado, o presente e futuro (e sabendo que, a vários níveis, há simultaneidade e paralelismo com os Açores).

1. _____

No que à integração diz respeito, impõe-se ter presente a dimensão histórica da *adjacência*, enquanto conceito e artifício jurídico com intuito integrador, discutido pela primeira vez nas Cortes, em Fevereiro de 1821 e depois plasmado na *Constituição Portuguesa de 1822* (a primeira). Assim se manteve o Arquipélago - de *Ilhas Adjacentes* - até à *Constituição de 1976* (na qual o estatuto passou a Região Autónoma).¹

Não é despidiando começar por lembrar, portanto, que em meados de 1821 se discutiu no primeiro Parlamento português a questão específica de saber se a Madeira se devia

¹ Para o desenvolvimento destes assuntos, na perspectiva histórica, vide P. Rodrigues (2008, 2011, 2015 e 2021).

considerar *da Europa* ou *de África*. Se é certo que a ideia e a expressão da *adjacência* não eram novas, também não é menos verdade que até então nunca tinham sido formalizadas (ou sequer, que se saiba, discutidas).

Tudo indica que o vocábulo remonta pelo menos a meados do séc. XVIII. No início do XIX, José Monteiro Rocha usa-o na *Taboa Cosmográfica* (1805), e Alberto de Menezes na *Prática dos Tombos* (1819). O primeiro foi mesmo citado no referido debate parlamentar, embora com a ressalva de nunca ter concretizado o sentido da *adjacência*, nem explicado se esta se referia à Europa ou não.

Neste contexto - e tendo em conta o objecto deste texto - a explicitação do conceito na *Constituição de 1822*, não só designou (e impôs) a *adjacência* ao Reino - onde o Arquipélago passou a estar, em definitivo, integrado - e visou a distinção das Colónias, como também, de forma concomitante, por intermédio de tal processo, o assumiu como espaço *da Europa*.

O tempo (e a ciência) vieram complexificar tal assunção. Hoje sabe-se, por exemplo, que sob o ponto de vista geográfico o Arquipélago se insere na região da Macaronésia (com os Açores, as Canárias e Cabo Verde), a qual, para além da base geográfica, comunga de aspectos distintivos e identificativos, que vão da Biologia a diferentes práticas e manifestações culturais.

Mas é o passado recente aquele que aqui mais nos interessa. E este, dos 36 anos de integração europeia (1986), adesão concretizada já com uma vivência de 10 anos de Regime Autónomico, transmite-nos duas certezas: se a Liberdade e a Democracia foram condição *sine qua non* para o êxito - indubitável - de um percurso histórico colectivo, a Autonomia Política não o foi menos. A adesão reforçou-as e consolidou-as. E a Autonomia só se concretiza com ambas.

A História mostra-nos que o reconhecimento da especificidade do(s) espaço(s) insular(es) foi invariavelmente conquistada e em caso algum se fez de imediato: a Autonomia Política expressa em 1976; o conceito de Região Ultraperiférica, surgido em 1988, mas só estabelecido como Estatuto, primeiro em anexo ao Tratado de Maastricht (1992) e depois no próprio texto do Tratado de Amesterdão (1997), com os ajustes decorrentes e as necessárias transposições do Direito europeu. Tudo foi conquistado.

A Autonomia Política confirmou-se assim como um imperativo para o êxito do processo de integração e para a concretização efectiva das políticas europeias - com resultados impressionantes (na Habitação, Saúde, Cultura, Emprego, Educação) e não apenas nas componentes infraestruturais. Para tal, a Região Autónoma da Madeira e os seus representantes contribuíram, a vários níveis, intervindo em diversos órgãos e comissões, daqui também se devendo deduzir a relevância da cooperação inter-Regiões Autónomas, que promova uma unidade de acção, que historicamente e com frequência se afigura como factor essencial para que se manifestem intenções, definam metas, se estruturam políticas e se atinjam objectivos (quase sempre comuns).

A verdade é que se entre 1974 e 1976 se definiu (nas suas linhas gerais) e conquistou a Autonomia Política (como hoje a conhecemos, mas sem esquecer o passado de quase 200 anos de questionamento, reivindicação, luta e conquistas) e se depois, entre 1976 e 1985, se criaram e consolidaram os órgãos de governo próprio - e se deram os primeiros passos para a (desejada) concretização de um desenvolvimento económico e social ímpar - é inegável que em 1986 se deu um momento de viragem (mesmo que disso só hoje tenhamos plena consciência).

Um momento de viragem que foi também um momento de chegada. De chegada de uma caminhada iniciada nos

anos 70 e continuada nos primeiros anos da década de 80, durante a qual (enquanto líderes dos Governos Autónomos) tiveram papel incontornável Mota Amaral e Alberto João Jardim, no âmbito, por exemplo, do Conselho da Europa (Estrasburgo) e das Comissões Regionais de Integração. A integração foi também um percurso, por vezes árduo.

Aliás, na perspectiva madeirense, não será de somenos lembrar que Alberto João Jardim, ainda em 1985, foi um dos fundadores da *Assembleia das Regiões da Europa* (ARE), ganhando depois relativa notoriedade quando, durante uma década, entre 1987 e 1996, assumiu a presidência da *Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa* (CRPM), de que foi depois presidente honorário, sendo também vice-presidente do *Comité Europeu das Regiões* (CR).

Depois, já noutra fase, mas ainda no final da década de 80 e ao longo da de 90, assistimos desde a Madeira à emergência da ideia e do conceito de *Ultraperiferia*, que tendo - inevitavelmente - uma dimensão diversificada (por abranger espaços muito diferentes, a vários níveis), teve também um vincado fito agregador. O reconhecimento gradual da *identidade ultraperiférica* e a sua institucionalização trouxeram novos actores políticos para o espaço comunitário.

A institucionalização das RUP fê-las assumir uma dimensão política

Logo em 1988, nasceu o grupo de Regiões Ultraperiféricas. É desnecessário alongar-me a este respeito, tendo em conta a (qualidade da) diversa bibliografia existente.² Apesar disso, não se pode compreender a historicidade da in-

2 A este respeito, destaquem-se desde logo os relatos de dois intervenientes directos, que viveram os acontecimentos na qualidade de líderes dos executivos regionais autónomos: Alberto João Jardim (2017) e Mota Amaral (2016 e 2019). Depois, a respeito das perspectivas das RUP, vejam-se os vários textos de Isabel Valente (2009a, 2009b, 2011, 2015 e 2016).

tegração madeirense sem mencionar a importância do reconhecimento das RUP no ordenamento jurídico comunitário - e, por isso, no processo de integração da Madeira, usufruindo esta de um estatuto que lhe confere (sólidas) garantias políticas.

Nesta perspectiva, a criação de organismos comunitários (Comité das Regiões, 1994), a adopção das políticas comuns e a utilização dos avultados meios financeiros decorrentes da adesão, em particular dos programas específicos para aquelas que depois se assumiriam como RUP, vieram a revelar-se como factores essenciais - verdadeiros, senão mesmo únicos (?), *leitmotiv* ou catalisadores - para que fosse possível concretizar muitos dos ideais, das propostas e dos projectos gizados até 1985) ou outros, surgidos depois da adesão. A questão dos transportes, por exemplo, foi uma constante na História da Madeira. Não surgiu com a integração, mas evoluiu com ela.

Ou seja - e pode parecer banal: sem adesão à então CEE não teria sido possível, pelo menos na dimensão e com a rapidez com que se verificou - realizar o desenvolvimento económico e social que se verificou na Madeira, mesmo sabendo-se que assentou e que colocou a tónica na dimensão infraestrutural. Mas esta também era, convenhamos, naquele tempo (talvez já não seja hoje), a mais necessária e por isso facilmente ganhou prioridade e relevância.

Será quase um exercício de História virtual, mas é (muito) provável que hoje não teríamos o aeroporto de que dispomos; as chamadas *vias rápidas* e *expresso*; as condições portuárias de que usufruímos; entre muitas outras infraestruturas, das redes de comunicação, aos programas de incentivo empresarial e afins.

Os dados disponíveis, estatísticos ou outros, são uma evidência. Entre os mais recentes, veja-se, por exemplo, para o período 2013-2017, a edição revista e aumentada de *Olha-*

res Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia (2022), os sítios da Direcção Regional dos Assuntos Europeus da Madeira (DRAE) ou da PORDATA, entre outros - mesmo com todas as cautelas que se impõe quando nos chegam *frios dados estatísticos*.

Olhando para o passado, será mais interessante recordar (e ter sempre presente) que só a Autonomia Político-Administrativa permitiu que os deputados da então designada *Assembleia Regional* da Madeira (hoje, desde a Revisão Constitucional de 2004, *Assembleia Legislativa da RAM*), no processo de adesão à CEE, sentissem (e dessem expressão) à necessidade de consubstanciar a vontade do *Povo Madeirense*.

Recorde-se que a 5/6/2022, também se comemoram os 37 anos da aprovação da integração da Região Autónoma da Madeira na adesão de Portugal à CEE, que foi votada (e aprovada por unanimidade) na Assembleia madeirense (em 1985, naquela data).³

Fê-lo, a Assembleia, “considerando as vantagens que podem advir para a população da Região Autónoma da Madeira, através do *reconhecimento pela Comunidade Económica Europeia - CEE das especificidades que caracterizam a insularidade madeirense*, os seus parcos recursos e a natureza da sua economia própria; [e] acrescentando que, para além da sua vocação ecuménica e atlântica, marcada na diáspora madeirense, *o arquipélago da Madeira contribuiu histórica, cultural e geograficamente para a formação da Europa*”.⁴

Não obstante as limitações - então impostas pela *Constituição da República Portuguesa* e pelos termos do *Estatuto Provisório* -, creio que a opção seguida pela designada *Assembleia Regional*, em Junho de 1985, deve ser destacada,

3 Resolução da AR n.º 2/85/M - Diário da República n.º 145/1985, Série I de 27/6/1985.

4 Idem. Itálico nosso.

mais não seja porque tal acto, tal opção, consubstanciou a vontade do *Povo Madeirense*, através do seu principal e superior órgão representativo.

É evidente que se pode admitir a (mera?) dimensão simbólica de tal acto, realizado a apenas poucos dias da assinatura do *Tratado de Adesão* (12/6/1985). Este facto tal não deve obliterar a necessidade, sentida pelos representantes do Povo Madeirense, de cumprir com tal formalismo institucional.⁵ A este respeito, sem surpresa, o *Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira* (EPRAM) aprovado em 1976 - e ainda em vigor em 1986 - nada referia a tal respeito.⁶

Ainda assim, a *Constituição da República Portuguesa* (1976), no seu art.º 229º, alínea *l* - depois passará a alínea *s*), declarava que entre os poderes das Regiões Autónomas estava o de “participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes”. Depois, na *Revisão* de 1982 (a primeira), acrescentou-se no art.º 229º, na alínea *q*), que era poder daquelas Regiões “pronunciar-se por sua iniciativa, ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre questões da competência destes [órgãos de soberania] que

5 A respeito dos Açores, confesso a minha ignorância parcial: sabemos que houve uma Resolução da ARRAA, aprovada a 29/3/1985 (Diário da República, n.º 96/1985, Série I de 1985-04-26). Era então Presidente da ARRAA J. Guilherme Reis Leite. Naquela Resolução, para além de se exortar à defesa dos interesses açorianos, por parte dos órgãos de soberania, a Assembleia reserva (no n.º 4) para “a fase de apreciação do Tratado de Adesão na sua redacção final a sua pronúncia sobre a integração dos Açores na CEE”. Não encontramos, porém, registo da referida pronúncia prometida em data posterior.

6 DL n.º 318-D/76, de 30/4. Ao contrário do que sucedeu nos Açores (cujo primeiro Estatuto foi aprovado em Junho de 1980), o primeiro EPARAM só foi aprovado em 1991. A este respeito, como refere F. Freitas (2001): é longa esta espécie de disfunção estatutária entre a Madeira e os Açores. No caso madeirense, está actualmente em vigor (desde 1999) o segundo EPARAM. O dos Açores foi aprovado em Julho de 2004.

lhe digam respeito”. Ou seja, neste âmbito, na verdade não era obrigatória qualquer auscultação.⁷

Na verdade, ao longo dos anos, como se sabe, a leitura destes articulados nem sempre foi pacífica, dando origem a dúvidas e a interpretações diversas, para além de acesas discussões públicas, entre dúvidas e temores, a respeito e sobre matéria de política externa, em torno do que se considerava ser o espírito (ou a necessidade) do quadro normativo existente e da sua abrangência.

Não pretendemos conduzir esta problematização para o âmbito da discussão constitucional - até porque nos faltariam conhecimentos e ferramentas - mas não podemos deixar de referir que não foi por acaso que tais questões se colocaram nas três Revisões Constitucionais seguintes: em 1989 e 1992 (com governos PSD) e em 1997 (PS). Como de seguida veremos, na perspectiva das relações com a CEE/UE, deram-se passos objectivos para a atribuição e reforço das competências das Regiões Autónomas na primeira e na última revisões referidas, que representaram, em certa medida, uma aproximação ao espírito subjacente à votação realizada na Assembleia Regional da Madeira em Junho de 1985, a que já aludimos. Ainda assim, também se deve salientar que isso se fez com uma preocupação, crescente em alguns círculos políticos, a partir da década de 90: deixar expresso que a clarificação das competências também as limitava, por não ultrapassarem o âmbito das relações com a CEE/UE. Se não vejamos.

7 O mesmo já não sucedia, como é evidente, a respeito da cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, que se concretizava (art.º 231º) através da audição obrigatória por parte dos OS junto dos órgãos regionais “relativamente às questões da sua competência [dos OS] respeitantes às regiões autónomas”.

Em 1989, no art.º 229º (dos poderes das Regiões Autónomas), introduz-se a alínea *t*): “estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional”, sempre com a ressalva de que deviam estar “de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa”.

Note-se que a este respeito se levantaram então na Assembleia da República várias vozes - do PS e PCP (Almeida Santos, Jorge Lacão, José Magalhães), contra tais inserções ou novas redações; do PSD (Guilherme Silva), a favor.

Os primeiros, resistindo, entre outras coisas, às ideias de relacionamento internacional (J. Magalhães), numa discussão que teve uma intervenção, de Almeida Santos, que ainda hoje parece ter aspectos algo enigmáticos, ao afirmar que “se a autonomia (sic) nunca pode andar para trás, temos de ser muito prudentes de cada vez que anda para a frente. Precisamente porque não tem recuo”.⁸

Porquê tais dúvidas (temores?), expressas exactamente a respeito da possibilidade de as Regiões Autónomas passarem a ter alguma competência em matéria de política externa, mesmo que sujeita às orientações dos órgãos de soberania.

Em 1992, numa revisão realizada para viabilizar no plano constitucional a ratificação do Tratado de Maastricht, apesar de ter existido discussão, nada de novo se acrescentou. Não obstante, refira-se que então se tentou introduzir aquilo que acabou por colocar-se na revisão seguinte.

Foi apresentada uma proposta (pelo PS, através de Alberto Costa e Martins Goulart) de se adicionar às Regiões Autónomas o poder de se pronunciarem “sobre propostas de actos comunitários que lhes dissessem respeito”. A isso

8 Apud Pedro Castro (2015:34-35).

opôs-se Guilherme Silva (PSD), por considera-la “desnecessária” e até “perigosa”. Sustentou-o afirmando que a *CRP* (art.º 231º) já imponha a consulta das Regiões Autónomas acerca das *matérias que lhes dissessem respeito*, não se fazendo distinção quanto a tais matérias, ou seja, nesta perspectiva, o seu âmbito não era relevante.

Prevaleceu, assim (em 1992), a interpretação de que se devia considerar tudo incluído no articulado preexistente e até se aceitou que a introdução dos termos propostos podia levar à interpretação (que então se considerou equívoca) de que se fosse aceite estaria admitir-se - erradamente - que o texto constitucional não conferia esse poder às Regiões Autónomas, quando o espírito era admitir-se que estas já o detinham.⁹

Na Revisão de 1997, os poderes das Regiões Autónomas passam para o art.º 227º e realizam-se duas adições, que no fundo vieram concretizar aquilo que em 1992 não tinha sido aceite. Manteve-se a oposição daqueles que continuavam a entender que ao contrário do que poderia parecer, as alterações inculcaram, de facto, uma dimensão limitadora, limitando os poderes das Regiões Autónomas, porque os direccionavam para uma situação singular: o processo de construção europeia e/ou as relações com a UE.

Em 1997, clarificou-se (na alínea *v*) a pronúncia por iniciativa ou consulta, mas acima de tudo acrescentou-se que a iniciativa ou consulta eram *extensíveis* a matérias do interesse específico das Regiões Autónomas, “*na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia*”. Ou seja: há uma extensão e clarificação no quadro das relações com a CEE/UE, mas ao mesmo tempo uma preocupação em limitar/impedir tudo aquilo que o ultrapasse.

9 Apud Pedro Castro (2015:37).

Ainda na revisão de 1997 (art.º 227º, alínea x), também se explicita que as Regiões Autónomas passam a ter o poder de “*participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matérias do seu interesse específico*”.

Na Revisão de 2004 (a 6ª), apesar de ser consensual que teve a clara intenção de alargar a Autonomia legislativa, promovendo, em tese, a aptidão para *inaugurar uma nova fase da Autonomia*. Na prática, porém, o seu curso natural dependia da forma como a doutrina e, sobretudo, a jurisprudência, interpretassem o sentido e o alcance das alterações. Ora, aquilo que se verificou (e verifica) foi a recorrente leitura restritiva dos preceitos constitucionais, que nada contribuiu (ou contribui, neste como em outros campos) para a tranquilidade desejada (J. Miranda, 2005).

Assim, no que à integração europeia diz respeito, passaram a partir de então as Regiões Autónomas a poder transpor actos jurídicos da UE.

Pelo caminho, importa ter presente que quer no primeiro *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM (1991) e, sem surpresa, ainda mais no segundo (1999), é tangível a preocupação com integração europeia (e até a sua evolução), quer no que diz respeito às competências da Assembleia Legislativa da Madeira, quer quanto à participação na definição das posições do Estado português no processo de construção europeia.*

Em 1991, era feitas apenas três referências ao processo: primeiro, tendo em vista o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região (enunciados no art.º 56º), constituíam matérias de direito internacional (art.º 57º, alínea c), entre outras, a “participação de Portugal nas Comunidades Europeias”; depois, no assegurar, por

parte do Estado (art.º 65º), de que a RAM beneficiava do apoio “de todos os fundos da CEE, nos termos do restante território nacional”, embora “tendo em conta as especificidades do arquipélago”; e, por último (art.º 67º), ao referir-se que os “apoios das Comunidades Europeias” constituíam “receitas da Região”.

Naquilo que diz respeito à integração europeia, pode considerar-se que a primeira revisão do *EPARAM*, aprovada em 1999 - no fundo, o 2º *EPARAM*, ainda em vigor - já reflectiu de um modo mais substantivo a evolução (e a relevância) do processo. Tal encontra-se expresso no articulado daquele *Estatuto* e no número de referências específicas à construção/integração (15).

A este respeito, podem destacar-se as competências atribuídas à Assembleia Legislativa (art.º 36º, alíneas h; j; l) e ao Governo (art.º 69º).

À primeira, desde logo, a definição das “*grandes orientações de intervenção da Região no processo de construção europeia*” e o acompanhamento e apreciação da “*actividade desenvolvida nesse domínio pelo Governo Regional, designadamente através da aprovação de moções de orientação e de instrumentos de enquadramento do desenvolvimento económico e social*”; a participação na “*definição das posições do Estado Português no âmbito do processo da construção europeia, em matérias do interesse específico da Região*”, assim como “*no processo de construção europeia nos termos da Constituição e do artigo 96.º deste Estatuto*”.

Neste artigo (96º), específico sobre a “*integração europeia*”, afirma-se que “*a Região tem o direito de participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matérias do seu interesse específico*”.

No que ao Governo Regional diz respeito, definiram-se como competências (art.º 69º, alíneas u; v; x): “pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região”; “participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo da construção europeia em matérias do interesse específico da Região”; e “participar no processo de construção europeia nos termos da Constituição e do artigo 96.º deste Estatuto”.

Nestes termos, a única diferença de fundo está na competência reservada à Assembleia quanto à definição das grandes orientações e no acompanhamento e apreciação da actividade do Governo. De resto, seguiu-se *ipsis verbis* a fórmula já adoptada na Revisão de 97 e definiu-se por “princípio de solidariedade” (Art.º 103º) que ao “Estado [compet] assegura[r] que a Região Autónoma da Madeira beneficie do apoio de todos os fundos da União Europeia, tendo em conta as especificidades próprias do arquipélago e o disposto na Lei de Finanças das Regiões Autónomas e no artigo 299.º do Tratado da União”.¹⁰

Por outras palavras e para uma visão global: admitindo-se que houve uma preocupação em promover a integração das Regiões Autónomas na *União*, poderá ser motivo de reflexão saber se, de um modo concomitante, também não houve intenção de impedir tudo o que estivesse para além dis-

10 Ressalve-se, para uma eventual interpretação mais lata, o conteúdo dos dois artigos anteriores (94º, “Matérias de Direito Internacional”, mesmo sabendo que neste, entre 10 alíneas, se explicita “a participação de Portugal na UE”; e 95º, “Negociações internacionais”). Neste refere-se que “a participação nas negociações de tratados e acordos que interessem especificamente à Região realiza-se através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização”.

so e até, quiçá, limitar tudo o que estivesse dentro do processo de construção europeia.

2. _____

O presente exige reflexão, quer para combater a estagnação e inércia que nos últimos anos se verificou no processo da construção da UE, quer para que se definam as vias a seguir pela nova UE, quer ainda para que, em tempo útil, se corrijam (o que hoje se percebe terem sido) erros estratégicos. Os dados - inclusive os que emergiram a montante de uma guerra que os pode agravar, por sobrepor duas crises agudas - parecem inequívocos. Após décadas de crescimento e desenvolvimento (infraestrutural, relacional e comunicacional), a comparação de valores levanta várias questões sobre a situação em que nos encontramos.

No caso madeirense, é incontornável abordar as consequências do(s) centralismo(s) - e do seu potencial aumento - que tende(m) a opor-se sequer à mera descentralização regional.

Daí a necessidade de perceber até que ponto se encontram, de facto, delimitadas as competências de cada nível de Poder (europeu, nacional, regional ou local), com base no Princípio da Subsidiariedade, recorrentemente convocado (mas, de facto, tantas vezes relegado), e se contribuem para o efectivo desenvolvimento das capacidades de decisão, gestão e execução autónomas.

As respostas ou as sementes que se conseguirem lançar, sempre em prol da cooperação e da coesão e na defesa dos valores, neste momento *charneira* em que vivemos - porque nos tornámos inesperadamente uma *geração charneira*, mas a viver numa transição de tempo indefinido - irão condicionar o sentido da vida das próximas gerações. Mais não seja porque até a nossa inércia terá consequências.

3.

Quanto ao futuro, creio que este nos colocará perante o redimensionamento de alguns dos fundamentos, mas também dos problemas e das necessidades da UE. Por consequência, estaremos (quase que) obrigados à revisão - mesmo que prudente - dos mecanismos que se consideram promotores do bom entendimento e da (reconstrução do) *espírito europeu* e da construção europeia, no sentido de os aperfeiçoar e desenvolver, em prol do bem comum, mas sem colocar em causa valores adquiridos.

Deste processo sobrevirão repercussões diversas, não só nos órgãos de deliberação e de decisão ou até no quadro das modalidades de eleição dos representantes na UE, assim como nas realidades social, política e institucional dos Estados-membros.

Ora, isto acabará por impor aos níveis nacional e regional autónomo - como no passado - alterações e ajustes constitucionais, que deverão passar por atentas revisões da *Constituição da República Portuguesa* e do *Estatuto Político-Administrativo*, sem que esta ordem cronológica se considere despicienda.

Mas, também ao nível supranacional, pois poderemos assistir à extinção, revalorização ou criação de novos órgãos de poder, sem esquecer a actualização do próprio Estatuto de *Região Ultraperiférica*.

A este respeito, não só se poderá colocar a questão de saber se para as RUP portuguesas e espanhola deverá definir-se um conceito novo - tendo até em consideração um reposicionamento do Atlântico Norte no quadro europeu -, que as diferencie das demais, como também se não será pertinente que, sempre ao abrigo do conceito de Autonomia (e dos elementos que a fundamentam), se aperfeiçoe a relação

das Regiões Autónomas com os centros de decisão da UE, passando esta a ser mais directa.

Por outras palavras: como iremos, Região Autónoma da Madeira - mas também Região Autónoma dos Açores - existir no futuro desta *4ª República Portuguesa*, em que já nos encontramos, desde finais de 2009, aquando da entrada em vigência do Tratado de Lisboa.

Consciente de que serão muitas as questões que se irão levantar, afigura-se-me destacar três, que se deverão também entender como desafios e vias a desenvolver:

a) a (eterna?) questão da Autonomia financeira, para qual, desde logo, a qualidade da existência do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM, vulgo «Zona Franca»), poderá revelar-se fulcral (ou, em contrapartida, no futuro, ser apresentado como mais um exemplo do fracasso ou dos obstáculos à referida Autonomia). Mas ainda neste âmbito, deverá considerar-se a importância da revisão da *Lei das Finanças das Regiões Autónomas* (vulgo «Lei das Finanças Regionais»), do reforço da Autonomia fiscal e, em paralelo, da capacidade de cativar a Diáspora;

b) a premente questão do Mar e da Plataforma Continental, da(s) sua(s) gestão(ões) e recursos, numa dialéctica que já se afigura tensa - senão mesmo contenciosa - promovida por interpretações centralistas do quadro normativo constitucional (perspectiva já expressa pelos Governos da Madeira e dos Açores), circunstância que para alguns sectores, até pela sua recorrência, reforça ainda mais a necessidade de se proceder a uma revisão constitucional (J. Miranda, 2009);

c) a questão eleitoral, da representação efectiva do Povo Madeirense e de um futuro Círculo Eleitoral que o concretize (fazendo-o para além da eventual e sempre incerta presença de um deputado no seio de uma lista candidatos apresentados por um Partido político). Haverá lugar a uma re-

apresentação conjunta, das Regiões Autónomas portuguesas, algo que, aliás, logo na década de 80 se chegou a sugerir (na Madeira e nos Açores), mesmo que então ainda superficialmente? Fará mais sentido um Círculo Eleitoral daquela que poderemos designar como a *Macaronésia Europeia*, numa trilogia com o Arquipélago das Canárias?

Pelo menos uma coisa a História nos mostra, por muito banal que o possa ser: juntos seremos sempre mais fortes. É essencial, por isso, que existamos para além das circunstâncias.

Bibliografia

AMARAL, João Bosco Mota (2016) “Autonomia e Política Externa”, *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, nº 25, Horta, Núcleo Cultura da Horta, pp. 27- 38.

_____*Os Açores, Portugal e a União Europeia*, Ponta Delgada, Letras Lavadas.

CASTRO, Pedro (2015) *Açores - Paradiplomacia e Autonomia. A participação das entidades subestatais na determinação e condução da política externa dos Estados*, Lisboa, UL/ISCSP. [Dissertação Mestrado]

FREITAS, Fernão Rebelo de (2001) *Da Autonomia Política. Estatuto da Região Autónoma da Madeira (notas e comentários)*, Lisboa.

JARDIM, Alberto João (2017) *Relatório de Combate*, Lisboa, D. Quixote.

MIRANDA, Jorge (2005) “A autonomia legislativa das Regiões Autónomas após a Revisão Constitucional de 2004”, *Scientia Iuridica*, t. LIV, nº 302, pp. 201-215.

_____(2009) “A jurisprudência constitucional sobre as Regiões Autónomas”, *XXV anos de jurisprudência constitucional portuguesa*, Coimbra, pp. 419-440.

RODRIGUES, Paulo Miguel (2008) *A Madeira entre 1820 e 1842: relações de poder e influência britânica*, Funchal.

_____(2011) “A Madeira durante o primeiro triénio liberal (1820-1823): *autonomia, adjacência ou independência?*”, *Lusofonia – Tempo de Reciprocidades*, Vol. II, Funchal, pp. 451-463.

_____(2015) *Estudos sobre o século XIX na Madeira. Política, Economia e Migração*, Funchal.

_____(2021) *Dicionário Breve da História da Autonomia da Madeira*, Funchal, Imprensa Académica.

VALENTE, Isabel Maria Freitas (2009^a) “As Regiões Ultraperiféricas portuguesas: discurso político e imprensa regional”, *mneme. Revista de Humanidades*, v. 10, nº 26, DHGUFGRS, Jul/Dez, pp. 39-57.

_____(2009^b), *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas - Uma perspectiva histórica*, Funchal, CEHA.

_____(2011) “Ultraperiferia: Uma perspectiva Histórica”, *As Ilhas e a Europa, a Europa das Ilhas*, Funchal, CEHA, pp. 308-342.

_____(2015) “The Atlantic outermost regions, the furthest frontiers of Europe?”, *Debater a Europa*, nº 12, Jan-Jun, pp. 75-84.

_____(2016) “Portugal, política regional e Ultraperiferia”, *Debater a Europa*, nº 15, Jul/Dez, pp. 175-195.

PARTE III

PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DA ULTRAPERIFERIA

A terceira parte da obra aborda os grandes temas da produção e a reprodução da ultraperiferia. Produção, no sentido dos processos de influência interna e internacional dos órgãos das regiões ultraperiféricas perante o poder nacional e perante os poderes europeus com vista à definição dos contornos do seu estatuto, com vista à ampliação dos seus direitos.

Reprodução, no sentido do papel desempenhado pelas instituições académicas na reprodução do conhecimento sobre o conceito, estatuto ou regime da ultraperiferia.

Novamente produção, mas agora no sentido da construção académica de conhecimento novo, que resulta de investigação científica conducente a publicações e à elaboração de teses ou dissertações que têm como objeto de estudo a própria ultraperiferia e que contribuem para o aprofundamento da compreensão científica do tema.

O capítulo sexto, relativo à *Diplomacia ambiental e Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, de Júlio Braga Moreira encontra-se dividido em três grandes partes: uma parte sobre diplomacia e paradiplomacia ambiental (correspondente aos sub-capítulos introdutório e conclusivo), uma parte sobre o regime constitucional interno e estatutos de autonomia das regiões ultraperiféricas europeias (abrangendo neste estudo Portugal, Espanha e França, no sub-capítulo 2), e outra parte relativa à relação entre as ultraperiferias e a União Europeia, numa perspetiva judicial que parte da síntese de dois acórdãos em que os tribunais europeus interpretam o conteúdo e alcance do estatuto ultraperiférico das

regiões europeias abrangidas pelo regime especial do artigo 349 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O aspeto inovador deste capítulo reside na análise detalhada e ilustrada com exemplos concretos, da atuação diplomática e paradiplomática das Regiões Ultraperiféricas junto das Instituições e órgãos da União Europeia na defesa dos seus interesses específicos e das suas particularidades próprias.

No capítulo sétimo, que aborda *As regiões ultraperiféricas da União Europeia como objeto de estudo no Ensino Superior – o contexto da Universidade dos Açores*, Eliane Cristina da Silva Nascimento, faz um levantamento das atividades de ensino-aprendizagem que decorrem na Universidade que serviu de caso de estudo para o trabalho de campo relativo ao tema das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia no Ensino Superior: a Universidade dos Açores. Após uma análise dos currícula, dos projetos de investigação, das publicações e das reuniões científicas, a autora retira algumas conclusões que parecem apontar para uma maior presença da temática das RUPs na investigação do que na docência.

DIPLOMACIA (E PARADIPLOMACIA) AMBIENTAL E REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA UNIÃO EUROPEIA

Julio Braga Moreira, MsC

Universidade de Coimbra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6896-0679>

Resumo

A diplomacia ambiental surge da evolução da diplomacia clássica. Atualmente, a diplomacia está a enfrentar muitos desafios que requerem melhores práticas, e isto fez com que se reconhecesse a urgência de evoluir e se adaptar às necessidades do século XXI. Iremos abordar o presente tema através do enquadramento da diplomacia (e paradiplomacia) ambiental, desde um ponto de vista jurídico, fazendo uma interface com as regiões ultraperiféricas da europa. As Regiões Ultraperiféricas apesar dos milhares de quilómetros que as separam do continente europeu, são parte integrante da União Europeia e, como tal, a legislação da UE aplica-se às RUP com todos os direitos e deveres de adesão à União. O artigo 349 do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE, no entanto, possibilita a adoção de medidas específicas e o estabelecimento de algumas competências nos seus estatutos para lidar com os grandes desafios que enfrentam, devido as suas condições peculiares de localização geográfica, clima, relevo, dependência económica dentre outras. Desde de 1988 as Regiões Ultraperiféricas pleiteiam o reconhecimento legal do conceito/termo por via da cooperação inter-regional, na qual damos destaque à atuação da Conferência de Presi-

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-7>

dentos. De lá para cá, houveram alguns avanços na legislação da UE e nas políticas para as RUP. Neste contexto, o acórdão do TJUE de 15 dezembro de 2015 representou uma decisão histórica ao estabelecer jurisprudência de referência sobre a função habilitadora do artigo 349 do TFUE e respetivo âmbito de aplicação. Assim, para responder aos desafios sociais do século XXI, a diplomacia ambiental, numa ótica jurídica, é uma ferramenta fundamental para as Regiões Ultraperiféricas que poderá ser utilizada como instrumento de *hard law* e *soft law* para ajudar na solução de questões ambientais que sejam das suas competências estatutárias, bem como para viabilizar a participação nestes cenários dos atores da paradiplomacia ambiental. Neste sentido, Portugal promoveu a inovação jurídica mais recente nesta temática através do artigo 15, nº 1, da recém criada Lei de Bases do Clima (Lei 98/2021, de 31 de dezembro de 2021), que estabelece expressamente a diplomacia climática em matéria de política externa. Portanto, as Regiões Ultraperiféricas pelo fato de já exercerem há bastante tempo a cooperação inter-regional entre si, bem como o *lobby* político com diversos órgãos da União Europeia, podem se tornar um exímio “laboratório” para a difusão da diplomacia e paradiplomacia ambiental, desde uma perspectiva jurídica, o que pode contribuir bastante para a evolução deste tema.

Palavras-chave: Diplomacia ambiental; Paradiplomacia ambiental; Regiões Ultraperiféricas na União Europeia – RUP; Cooperação inter-regional.

Abstract

Environmental diplomacy arises from the evolution of classical diplomacy. Currently, diplomacy is facing many challenges that require better practices, and this has made it recognized the urgency to evolve and adapt to the needs of the 21st century. We will address this topic by framing environmental diplomacy (and paradiplomacy) from a legal point of view, building an interface with Europe’s outermost regions. The Outermost Regions despite the thousands of kilometres that separate them from the European continent are part of the European Union, and, as such, EU legislation applies to the ORs with all the rights and duties of membership of the Union. Article 349 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), however, allows the adoption of specific measures and the establishment of certain responsibilities in their statutes to deal with major challenges they face due to their particular conditions of geographic location, climate, topography, economic dependence and others. Since 1998 the Outermost Regions have sought legal recognition of the concept/term through inter-regional cooperation, in which we highlight the work of Conference of Presidents. Since then,

there have been some progress in EU legislation and policies for the ORs. In this context, the CJEU decision of December 2015 represents a milestone by establishing landmark case law on the enabling function of Article 349 of the TFEU and its respective scope of application. In order to tackle the societal challenges of the 21st century, environmental diplomacy, from a legal perspective, is a crucial tool for the Outermost Regions, which can be used as a hard law and soft law instrument to contribute to the solution of environmental issues that fall under their jurisdiction, as well as to enable the participation of environmental paradiplomacy stakeholders in these scenarios. In this regard, Portugal has recently introduced the legal innovation in this topic through article 15, nº 1, of the new Framework Law on Climate (Law 98/2021, of December 31, 2021), which expressly establishes climate diplomacy in foreign policy. Thus, the Outermost Regions, due to the fact that they have already been involved in inter-regional cooperation for several years, as well as in political lobbying with different European Union bodies, may become an excellent “laboratory” for the dissemination of environmental diplomacy and paradiplomacy, from a legal perspective, which could greatly contribute to the evolution of this topic.

Keywords: Environmental diplomacy; Environmental paradiplomacy; EU Outermost Regions; Inter-regional cooperation.

Notas introdutórias

Este trabalho irá fazer uma abordagem da diplomacia e paradiplomacia ambiental, desde um ponto de vista jurídico, para ajudar as Regiões Ultraperiféricas a dar resposta aos desafios sociais do século XXI, especialmente nas questões ambientais e climáticas. Tendo em conta que as Regiões Ultraperiféricas já praticam cooperação inter-regional entre si e que sempre estão às voltas em negociações político-institucionais com os diversos órgãos da União Europeia, esta análise suscita um campo fértil para que a diplomacia ambiental, seja difundida como ferramenta de *hard law* e *soft law* para ajudar na solução de questões ambientais que sejam das suas competências estatutárias, bem como para via-

bilizar a participação nestes cenários dos atores da paradiplomacia ambiental.

A diplomacia é um termo afeto à Ciência Política e às Relações Internacionais. A diplomacia ambiental, por sua vez, surge da evolução da diplomacia clássica e da necessidade de se adaptar aos desafios sociais do século XXI. Nos últimos anos, adquiriu conotações no discurso da ciência política e das relações internacionais, abrangendo três áreas: segurança ambiental, governança global ambiental e construção da paz ambiental (Lawrence Susskind e Saleem Ali, 2015).

Neste sentido, os padrões da diplomacia contemporânea com elementos do “novo” e do “velho” entremeados em modelos complexos, que atravessam períodos de tempo produzindo mudanças a três níveis interrelacionados do ambiente diplomático: os sistemas diplomáticos globais, regionais e nacionais (Brian Hocking, Jan Melissen et al., 2012).

A diplomacia ambiental, representa, portanto, uma diplomacia baseada na solidariedade humana pela natureza. Representa ainda, uma mudança de paradigma nas relações diplomáticas, com novos atores, novos espaços, novos conceitos e novos desafios. A diplomacia ambiental é, atualmente, uma das formas através da qual o direito (internacional) do ambiente busca remodelar-se para enfrentar os grandes desafios sociais deste século, e também promover a transição ecológica.

A paradiplomacia ambiental diferentemente das relações diplomáticas habituais realizadas entre Estados, requer o envolvimento de novos atores, nomeadamente *stakeholders*, agentes sub-nacionais, comunidades locais, cientistas, empresários, políticos, organizações não-governamentais, entre outros, em um novo espaço de discussão com a maior representatividade possível dos diferentes setores da sociedade, em busca de uma solução comum para alguma questão que envolva o ambiente, de forma direta ou indireta.

As Regiões Ultraperiféricas, por sua vez, são fisicamente afastadas e isoladas do mercado europeu, no entanto parte integrante da União Europeia, e inseridas num contexto natural marcado pela insalubridade, o vulcanismo, o clima adverso e a proximidade a outros países terceiros menos desenvolvidos. Estas regiões têm em comum uma série de desvantagens: dependência económica externa, custos suplementares devido ao afastamento e insalubridade, reduzido tamanho e exiguidade dos mercados, concentração de atividades nalguns sectores, alto nível de subemprego, concorrência das produções dos países vizinhos em vias de desenvolvimento... que, acumuladas, afetam o seu desenvolvimento económico e social (Governo das Canárias - Direção Geral dos Assuntos Económicos com a União Europeia, 2008).

Ultraperiféricidade implica tanto o reconhecimento das especificidades estruturais de certas regiões da União Europeia como a resposta que essas especificidades devem encontrar nas políticas comunitárias a fim de permitir uma plena integração, em igualdade de condições dessas regiões no espaço europeu. (Isabel Valente, Cadernos dos CEIS, 2011, p.21).

Isto posto, no primeiro capítulo iremos fazer uma breve contextualização da diplomacia e paradiplomacia ambiental, bem como a evolução desta temática. No segundo capítulo, iremos traçar o percurso acerca do reconhecimento do estatuto das Regiões Ultraperiféricas nos tratados da União Europeia e da evolução do seu estatuto, enfatizando o enquadramento das RUP dentro da estrutura política dos seus Estados-Membros.

Já no terceiro capítulo, iremos fazer uma breve análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia acerca da competência das Regiões Ultraperiféricas para legislar à luz do artigo 349 do TFUE, em especial em assuntos relacionados ao ambiente. Por fim, no quarto capítulo, iremos fazer uma pesquisa dos aspectos legais de natureza ambiental presentes no Estatutos Político-administrati-

vo dos Açores, e a sua interface com a diplomacia e paradiplomacia ambiental.

1. Diplomacia e paradiplomacia ambiental: breve contextualização

A temática da diplomacia ambiental está em plena evolução dada a dimensão e complexidade da crise ambiental e climática que estamos vivenciando. Prova disso, é o relatório da ONU (Antonio Guterres, 2021), intitulado “Nossa Agenda Comum”, que destaca a diplomacia e paradiplomacia ambiental como sendo uma “forma de multilateralismo” mais interligado, mais inclusivo e mais eficaz na abordagem dos desafios do século XXI.

Com a Declaração de Estocolmo,¹ foi formalmente reconhecida, por intermédio do princípio 21, a relação entre soberania permanente sobre os recursos naturais e as responsabilidades sobre o ambiente,² ainda que a Resolução nº 2849 (XXVI), de 1971,³ da Assembleia Geral das Nações Unidas, já houvesse feito menção. De fato, tal resolução, não só sinalizou tal questão, mas, ainda, foi além, quando reconhe-

1 States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. UNITED NATIONS. United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-12 June, 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf> consultado a 5/7/2022.

2 SANDS, Philippe – «Principles of International Environmental Law». op. Cit., p. 237, “The relationship between permanent sovereignty over natural resources and responsibilities for the environment was formally recognised by principle 21.

3 Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/2849\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2849(XXVI)) consultado a 5/7/2022.

ceu à importância da cooperação (internacional) bilateral e multilateral para resolver questões ambientais.⁴

Depois disso, ocorreu uma profusão de diplomas internacionais a positivarem a faceta do princípio, referente à soberania sobre os recursos naturais. Destacamos: a Convenção da Basileia de 1989,⁵ que reconhece o direito do estado de impedir a entrada ou disposição de resíduos estrangeiro perigosos e outros resíduos; Convenção sobre Mudanças Climáticas de 1992,⁶ que reconhece o princípio da soberania estatal na cooperação internacional para combater as alterações climáticas; e a Convenção da Biodiversidade de 1992,⁷ reafirmando que os estados tem o direito soberano sobre os seus próprios recursos biológicos.

Foi, entretanto, com a Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento),⁸ realizada no Brasil em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que o campo da cooperação internacional ganhou um forte impacto nas relações diplomáticas e, assim como a Conferência de Estocolmo, constituem uma das principais fontes do direito in-

4 Stressing that each country has the right to formulate, in accordance with its own particular situation and in full enjoyment of its national sovereignty, its own national policies on the human environment, including criteria for the evaluation of projects; Stressing further that in the exercise of such right and in the implementation of such policies due account must be taken of the need to avoid producing harmful effects on other countries; Recognizing the importance of bilateral and multilateral co-operation in solving environmental problem. Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/2849\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2849(XXVI)) consultado a 5/8/2022.

5 Disponível em: <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx> consultado a 9/8/2022.

6 Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf consultado a 8/8/2022.

7 Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf consultado em 8/8/2022.

8 Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> consultado a 9/8/2022.

ternacional do ambiente. Assim, destacamos os princípios 7, 9, 12, 26 e 27⁹ que se referem diretamente à cooperação internacional e conseqüentemente a diplomacia ambiental.

Alguns anos mais tarde, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – *World Summit on Sus-*

9 Princípio 7 - Os Estados cooperarão espírito de parceria global para conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Tendo em conta os diferentes contributos para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável a nível internacional, considerando as pressões exercidas pelas suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros de que dispõem; Princípio 9 - Os Estados deverão cooperar para reforçar as capacidades próprias endógenas necessárias a um desenvolvimento sustentável, melhorando os conhecimentos científicos através do intercâmbio de informações científicas e técnicas, e aumentando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias incluindo tecnologias novas e inovadoras; Princípio 12 - Os Estados deverão cooperar na promoção de um sistema económico internacional aberto e apoiado que conduza ao crescimento económico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países de forma a melhor tratar os problemas de degradação ambiental. As medidas de política comercial motivadas por razões ambientais não devem constituir um instrumento de discriminação arbitrária ou injustificada ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. As ações unilaterais para lidar com desafios ambientais fora da área de jurisdição do país importador devem ser evitadas. As medidas ambientais para lidar com problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, tanto quanto possível, ser baseados num consenso internacional; Princípio 26 - Os Estados deverão resolver todas as suas disputas ambientais pacificamente e através de meios ajustados de acordo com a Carta das Nações Unidas, e; Princípio 27 - Os Estados e os povos deverão cooperar de boa fé e com espírito de parceria no cumprimento dos princípios consagrados nesta Declaração e para o maior desenvolvimento do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável. Disponível em: https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf consultado a 31/07/2022.

tainable Development (WSSD, sigla em inglês)¹⁰ ou Rio+10, realizada em 2002 na cidade de Joanesburgo, na África do Sul, reafirmou, dentre outros aspectos, os compromissos para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável acordadas internacionalmente – mediante cooperação internacional –, incluídas aquelas contidas na Declaração do Milênio das Nações Unidas, como resultado das principais conferências da ONU e acordos internacionais desde 1992.

Do mesmo modo, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), realizada na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 13 e 22 de julho de 2012, conhecida como Rio+20, teve como objetivo a renovação do compromisso político dos Estados com o desenvolvimento sustentável. Apesar do fato de que naquela altura o mundo vivia um cenário de rescaldo da crise financeira global de 2008/2009, ainda assim, foram reafirmados os princípios de Estocolmo (1972) e do Rio (1992) para que permanecessem no texto final da Rio+20, intitulado “O Futuro que Queremos”. Destacamos ainda, nessa conferência, o estabelecimento de um Fórum Político de Alto Nível para tratar do desenvolvimento sustentável.¹¹

No início de junho deste ano de 2022, foi realizada em Estocolmo, na Suécia, a Conferência Estocolmo +50, em comemoração aos 50 anos da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, com o tema “um planeta saudável para prosperidade de todos – nossa responsabilidade, nossa oportunidade” –. Na recomendação final da con-

10 Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.2/57/L.83&Lang=E consultado a 31/07/2022.

11 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/rio-20-avaliacao-preliminar-de-resultados-e-perspectivas-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel> consultado a 30/7/2022.

ferência, destacamos parte do ponto 7, que apela para reconstrução das relações de confiança para uma cooperação e solidariedade reforçadas, através da habilitação dos relevantes *stakeholders*, incluindo jovens, mulheres, comunidades rurais, povos indígenas, grupos inter-religiosos e comunidades locais para participarem significativamente na formulação e implementação de políticas, tanto a nível nacional como internacional.¹²

Desse modo, os contornos geopolíticos - guerra, paz, revolução, crises e globalização - pelos quais, ao longo de séculos, o Estado atravessou, fez e faz o atual Estado (pós moderno) num ente emoldurado de diferentes contornos e aparatos, especialmente no que se refere à mudança de paradigma das relações diplomáticas e do (re)pensar de uma “nova” soberania.

Todos esses processos pelos quais o Estado passou impuseram grandes transformações na sociedade global, sobretudo no último século, razão pela qual, o Estado deve assumir uma postura diferente para conduzir, negociar e dar respostas concretas aos desafios societais - especialmente os ambientais e climáticos - do século XXI. Daí porque, se falar numa nova diplomacia, com uma nova agenda, novos atores, novos espaços, novos métodos, e novos desafios.

Neste sentido, podemos afirmar que as conferências organizadas pelas Nações Unidas que tem como foco o ambiente e o desenvolvimento sustentável, são uma grande “arena” para o exercício e desenvolvimento da diplomacia ambiental, e são direcionadas, em grande medida, para questões ambientais globais. É fato que tiveram e têm um papel vital na afirmação e profusão da diplomacia ambiental como

12 Disponível em: <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/stockholm50-closes-call-urgent-environmental-economic-transformation> consultado a 20/08/2022.

ferramenta que também pode colaborar para a resolução de problemas ambientais mais regionais e locais.

Portanto, consideramos que a diplomacia e paradiplomacia ambiental surgem como uma ferramenta crucial, que encontra guarida no direito internacional do ambiente, e deve ser utilizada como um instrumento de *hard law* e *soft law*, especialmente nos casos em que o direito não consegue dar respostas imediatas e eficazes para as questões ambientais. E também, no atual cenário de crise ambiental e climática, onde as diversas convenções e tratados internacionais de proteção ambiental não estão sendo capazes de travar os sérios danos que o ambiente vem sofrendo a nível mundial nas últimas décadas, e que são ainda agravados pelos *gaps* regulatórios e de governança existentes no direito internacional do ambiente.

2. Regiões Ultraperiféricas da União Europeia: o percurso do reconhecimento de seu estatuto

O conceito de ultraperiferia refere-se à distância entre estas regiões e as suas metrópoles. Sabe-se bem que a origem do termo “ultraperiférica” está sujeita a controvérsia. Para Isabel Valente (2013), o vocábulo “ultraperiférica” foi utilizado talvez em primeiro lugar em outubro de 1987, quando ocorreu a Assembleia Geral da CPRM (Conference of Peripheral Maritime Regions) na Ilha de Reunião, dirigida pelo então Presidente dos Açores, João Bosco Mota Amaral. Procurando uma matização de referência no quadro conceitual, o Presidente dos Açores utiliza de forma espontânea, a expressão “mais que” e depois “ultra”¹³ para caracterizar

13 In: VALENTE, Isabel – «A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica». In Revista Debater a Europa, Nº 8, janeiro/julho 2013, p. 120.

o conceito de perifericidade da situação das ilhas afastadas do continente europeu.

Já para María Asunción Cabrera (2005), o primeiro tratamento global concedido a estas regiões data de 1986, com a criação na Comissão Europeia do Grupo Interserviços, um organismo responsável pela análise e resposta às desvantagens socioeconómicas destas regiões, que começou a ser descrita como "ultraperiférica" pela Comissão.¹⁴

Israel Suárez (2006), por sua vez, afirma que a integração especial das RUP no projeto comunitário é explicada pela concorrência simultânea de vários fatores cuja severidade e persistência condicionam negativamente o seu desenvolvimento económico social. Esta situação tem sido referida como "ultraperiferia".¹⁵

Desde então, em meados dos anos 80 do século XX, o tratamento distinguido pela CCE às Regiões Ultraperiféricas evoluiu rapidamente, através de programas específicos que visavam atenuar as diferenças estruturais, económicas e sociais das RUPs, como foi o caso do POSEI (na área da agricultura e desenvolvimento rural),¹⁶ POSEIDON (pesca), POSEICAM e POSEIMA (programa de opções específicas para

14 In: CABRERA, María Asunción Asín – «La Constitución Europea y el Estatuto Jurídico de las Regiones Ultraperiféricas». In Hacienda Canaria, Nº 12, 2005, p. 6. In: Giuseppe Ciavarinni Azzi, "El modelo de integración específico de las regiones ultraperiféricas de la Comunidad Europea" en Canarias en la Comunidad Europea, Fundación Pedro García Cabrera, Madrid, 1994, págs. 45-47.

15 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen Especial Ultraperiferico a la Luz de la pretendida "Constitución Europea"». In Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna, Nº 23, 2006, p. 15.

16 Disponível em: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/outermost-regions-and-small-aegean-islands/posei_en consultado a 20/8/2022.

fazer face ao afastamento e à insalubridade da Madeira e dos Açores).¹⁷

Os novos Estado-Membros à época foram responsáveis pelo reforço das disparidades regionais e, por isso, o financiamento acabou por se tornar no principal instrumento através do qual se tem procurado estabilizar a riqueza de cada novo “ator” da UE ao nível da média europeia. Assim, a tomada de consciência no sentido da necessidade de reforço de uma verdadeira política de coesão europeia acabou por lançar as bases de uma política desenhada em função do objetivo de compensar o peso do mercado único para as regiões menos favorecidas da comunidade.¹⁸

Nesse período, começava também a batalha de Espanha, França e Portugal para o reconhecimento de um estatuto próprio para os seus territórios que se localizam distante do continente europeu. Este reconhecimento, significava, acima de tudo, a legitimação da autonomia político-administrativa das regiões ultraperiféricas, com base no direito originário (Tratado), para que pudessem ser incorporadas plenamente ao projeto comunitário.

Para Israel Suárez (2006), uma vez constatado que certos territórios da UE estão em desvantagem, o que objetivamente os impossibilita de participar, em condições de igualdade com outros territórios da UE, nos benefícios do mercado

17 Disponível em: <https://6j3i2s91olig0qiu.azores.gov.pt/documents/2516357/2570610/Decisao91315CE9998.pdf/1f-2d4f34-5578-9ad8-c9cf-fa320144e55d?t=1585697391339> consultado a 20/8/2022.

18 BALÃO, Sandra Maria Rodrigues – «Globalização, Geopolítica da UE e Regiões Ultraperiféricas (RAM): Poder, Segurança e Global Commons, As Ilhas e a Europa – A Europa e as Ilhas». In Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal-Madeira, 2011, p. 348.

comum, é inevitável que seja concebido um regime jurídico para satisfazer as necessidades destes territórios.¹⁹

No mesmo sentido, pondera María Asunción Cabrera (2005), a fundamentação jurídica desta prática não está expressa em nenhum texto de base, uma vez que o direito comunitário não contém qualquer disposição que regule genericamente a concessão de regimes especiais. Trata-se, portanto, de regimes que não são tipificados nem respondem a um modelo preconcebido, mas, ao contrário, resultam de um esforço de cooperação mútua e de adaptação entre as instituições comunitárias e os Estados-Membros da União Europeia. Por conseguinte, na medida em que uma parte de um território europeu ou não europeu, juridicamente dependente de um Estado-Membro, não adota integralmente todas as regras comunitárias, este facto pressupõe a existência de uma especialidade no contexto comunitário.²⁰

O ano de 1992 marca um ponto fundamental e decisivo no reconhecimento dos “handicaps” estruturais conjugados com o grande afastamento, a insularidade ou o relevo e o clima difícil, é consagrado na Declaração n.º 26, proposta esta feita pela França e consagrada no Tratado de Maastricht (1992). Embora se trate de um ato, anexo a este Tratado, ele deve ser considerado como um acordo unânime dos Estados membros de adotarem o direito comunitário a estes territórios.²¹

19 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen Especial Ultraperiferico a la Luz de la pretendida “Constitución Europea”». In Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna, n.º 23, 2006, p. 16.

20 CABRERA, María Asunción Asín – «La Constitución Europea y el Estatuto Jurídico de las Regiones Ultraperiféricas». In Hacienda Canaria, N.º 12, 2005, p. 6.

21 In: VALENTE, Isabel – «A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica». In Revista Debater a Europa, N.º 8, janeiro/julho 2013, p. 122-123.

Durante esse período, a articulação política entre as Regiões Ultraperiféricas através da cooperação inter-regional, capitaneada pela Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia,²² deu um impulso muito grande para que as RUPs tivessem uma voz uníssona junto aos órgãos da União Europeia. Esse *lobbying* político, que preferimos chamar de (para)diplomacia, foi primordial na luta pelo reconhecimento do seu estatuto, bem como para a execução dos programas de auxílio que o bloco desenvolveu ao longo do tempo para amenizar as profundas desigualdades nas RUPs.

O Tratado de Maastricht (1992) introduziu a região como “entidade dotada de poder político e reconhece-lhe mecanismos de participação no processo de tomada de decisão”: criou-se o *Comité das Regiões*. Este Tratado definiu, portanto, as bases para o atual estatuto das Regiões Ultraperiféricas que estão consagradas no artigo 349º do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE (ex-segundo, terceiro e quarto parágrafos do nº 2, do artigo 299º TCE).²³ O enqua-

22 Em 1995, em Point-a-Pitre, na ilha de Guadalupe, os Presidentes das RUP assinaram um protocolo que formalizou as relações políticas e técnicas entre aqueles territórios, e, desde então, este compromisso já foi renovado três vezes (2000, 2006 e 2011). Point-a-Pitre marcou também o momento em que foi feita a primeira declaração conjunta dos Presidentes de todas as RUP, o que, na prática, criou a Conferência de Presidentes das Regiões Ultraperiféricas. Este é o principal órgão de cooperação política e técnica entre as RUP, e tem como missão representar os interesses comuns destas regiões junto das instituições europeias. Para além disso, a Conferência de Presidentes define as linhas orientadoras para a cooperação política e estratégica entre as RUP. In: FONSECA, Henrique Cordeiro – Política de Vizinhaça para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia. In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 27-28.

23 Capítulo IV, artigo 198-A do Tratado de Maastricht, que recebeu alento na revisão do Tratado de Amesterdão (1997). Leia-se, entre outros, Francesco Morata, La Unión Europea-Procesos, actores y

dramento legal previsto no artigo 349º TFUE define “Região Ultraperiférica” e reconhece as suas especificidades, assim como a necessidade de adaptar as políticas comunitárias às suas realidades e dificuldades intrínsecas.²⁴

Não podemos deixar de mencionar o artigo 355º, nº 1, do TFUE, que estabelece a conexão com o artigo 349º ao expressar que os Tratados europeus se aplicam às RUP, sendo este um fator determinante no que diz respeito à integração destas regiões na União Europeia.

Também é importante destacar outros dispositivos do TFUE introduzidos pelo Tratado de Maastricht que fazem referência as RUPS, como é o caso do artigo 170º (Título XVI – As Redes Transeuropeias) que estabelece a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos setores das infraestruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia e a necessidade de ligar as regiões insulares, sem litoral e periféricas às regiões centrais da União; e o artigo 174º (Título XVIII – A Coesão Económica, Social e Territorial) que ambiciona promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, no sentido de prosseguir a sua ação para reforçar a sua coesão económica, social e territorial, o que também inclui as RUPs.

Diante de todas as referências legais e o estatuto alcançado pelas RUPs no Tratado de Maastricht, tais avanços não contemplavam um artigo sobre as RUP para dar-lhes um tratamento diferenciado e que abrangesse todas as regiões ultraperiféricas, dada a necessidade de se integrar no Trata-

políticas, Barcelona, Editoria Ariel, 1998, pp. 261-280. In: VALENTE, Isabel. A Construção de um conceito – Região Ultraperiférica, Revista Debater a Europa, nº 8, janeiro/julho 2013, p. 113.

24 BALÃO, Sandra Maria Rodrigues – «Globalização, Geopolítica da UE e Regiões Ultraperiféricas (RAM): Poder, Segurança e Global Commons, As Ilhas e a Europa – A Europa e as Ilhas». In Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal-Madeira, 2011, p. 353.

do da União. Neste cenário, a Conferência dos Presidentes, mais uma vez entrou em ação por via da (para)diplomacia, para requerer a alteração no antigo artigo 299, n.º 2, do TCE (atual artigo 349.º TFUE), reivindicando que um novo dispositivo pudesse ser inserido no Tratado de Amsterdão.

Neste sentido, vislumbrou-se a necessidade da inclusão no Tratado de um artigo que cobrisse o conjunto das RUP em substituição do n.º 2 do artigo 227.º que apenas se referia aos Departamentos Ultramarinos e cuja redação estava ultrapassada. Assim, em 14 de março de 1996, as RUP, reunidas no Funchal (Madeira), na 2.ª Conferência dos respectivos Presidentes, pediram a modificação e uma nova redação para o n.º 2 do artigo 227.º do Tratado de Roma. Vão mesmo mais longe, pois debruçam-se sobre a questão e redigem um projeto comum, a inserir no novo Tratado.²⁵

Para Israel Suárez (2006), a evolução da política comunitária a favor das RUP atingiu o seu auge com a aprovação do artigo 349.º (ex-segundo, terceiro e quarto parágrafos do n.º 2, do artigo 299.º do Tratado CE). Assim, após importantes declarações políticas anexas a tratados anteriores, a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão significou que a cobertura normativa supra descrita se basearia desde logo na lei original da UE, especificamente no artigo 299.2 do TCE.²⁶

Segundo Isabel Valente (2013), o novo artigo insere três aspetos que merecem um especial destaque, sendo: em primeiro lugar, o novo Tratado realça o empenho político da União na procura de soluções para os problemas das RUPs; em segundo lugar, sendo um artigo novo no Tratado e não

25 VALENTE, Isabel – «A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica». In *Revista Debater a Europa*, N.º 8, janeiro/julho 2013, p. 124.

26 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen Especial Ultraperiferico a la Luz de la pretendida “Constitución Europea”». In *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna*, N.º 23, 2006, p. 17.

uma Declaração, fornece uma base legal para ações concretas; por fim, mas não menos importante, este artigo compromete a União a prosseguir e a consolidar a ação com os países envolvidos através de medidas específicas adequadas ao desenvolvimento económico e social destas regiões.²⁷

De fato, se na introdução de um artigo referente às RUPs no Tratado de Amesterdão não se esgotava totalmente a perspectiva do desenvolvimento das RUPs, ela foi tida como componente necessária de uma política que caminhou do particular para o global, de uma política profunda e coerente que se revelava de capital importância na salvaguarda dos interesses comuns destas regiões.²⁸

Para Henrique Fonseca (2018), a inclusão do conceito de Região Ultraperiférica nos Tratados demonstra que a UE reconhece, por fim, a necessidade de adotar medidas específicas para as regiões em questão, de forma a melhor concretizar o seu processo de coesão com as restantes regiões europeias. Quase que paradoxalmente, são as características difíceis das RUP que lhes permitem ser alvo de uma espécie de discriminação positiva por parte das instituições europeias.²⁹

Por outro lado, María Asunción Cabrera (2005), sem pôr em causa a importância das referências institucionais em benefício das RUPs, é verdade que a adoção de ações comu-

27 VALENTE, Isabel – «A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica». In Revista Debater a Europa, nº 8, janeiro/julho 2013, p. 129.

28 Ibidem.

29 FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada, 2018, p. 13.

nitárias específicas relativas às regiões insulares europeias tem sido bastante escassa e pontual.³⁰

A evolução do estatuto de ultraperiferia não parou com o advento do novo artigo no Tratado de Amsterdão. O antigo artigo 299°.2 TCE, ainda necessitava de um desenvolvimento normativo concreto. Ademais, com o advento do Tratado de Lisboa foram introduzidas alterações no plano formal, ao mencionar expressamente a lista dos territórios que integram as RUP.

Portanto, parece-nos pertinente refletir sobre a evolução do conceito de Ultraperiferia e da sua aplicabilidade pós Tratado de Amsterdão e Lisboa, especialmente no que toca à competência para legislar em matéria ambiental.

2.1. O enquadramento das RUP dentro da estrutura política dos seus Estados-Membros

As instituições comunitárias configuraram um tratamento jurídico especial para alguns territórios cuja situação isolada exige a adoção de medidas específicas para facilitar a sua integração no projeto comunitário. Assim, as chamadas regiões ultraperiféricas (RUP) inspiraram um grande número de decisões que procuraram adaptar o acervo comunitário às suas circunstâncias especiais.³¹

A Comissão Europeia, em contrapartida, salientou que o estatuto especial das RUP na UE responde "aos princípios

30 CABRERA, María Asunción Asín – «La Constitución Europea y el Estatuto Jurídico de las Regiones Ultraperiféricas». In Hacienda Canaria, N° 12, 2005, p. 8.

31 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen Especial Ultraperiferico a la Luz de la pretendida "Constitución Europea"». IN Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna, N° 23, 2006, p. 12-13.

da igualdade e da proporcionalidade, que permitem tratar de forma diferente a situação diferente destas regiões”.³²

Para Israel Suárez (2006), o princípio da subsidiariedade, após o Tratado de Maastricht, adquiriu uma relevância considerável como critério para ordenar a distribuição das competências que não são propriedade exclusiva da Comunidade, a fim de promover a melhor realização dos objetivos pretendidos. Neste sentido, o objetivo do referido princípio foi identificado com o propósito de assegurar que as ações comunitárias sejam percebidas com um certo grau de familiaridade pelos cidadãos; que estes se sintam participantes no projeto comunitário. A concretização deste objetivo requer ações a serem levadas a cabo a nível nacional, regional ou local.³³

András Lórinz (p. 6, 2011), por sua vez, afirma que a decisão de criar um estatuto específico para as regiões ultraperiféricas também foi baseada nos princípios da igualdade e da proporcionalidade, que permitem um tratamento diferenciado tendo em conta a situação distinta dessas regiões.³⁴

A vocação universalista característica do ordenamento jurídico comunitário não é incompatível com a articulação de regimes especiais que implicam uma aplicação especial das regras do sistema jurídico comunitário em regiões que so-

32 COMISIÓN EUROPEA – «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas». In COM (2004) 343 final, Bruselas, 2004, p. 3.

33 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen Especial Ultraperiferico a la Luz de la pretendida “Constitución Europea”». In Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna, N° 23, 2006, p. 22.

34 In: FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 13.

frem de problemas de desenvolvimento socioeconómico que impedem a sua plena integração na UE.³⁵

As RUPs são dotadas de uma ampla autonomia político-administrativa, e esta descentralização permite um governo mais próximo dos cidadãos. Por outro lado, as RUPs caracterizam-se por ser elas próprias agentes da política externa da União Europeia. Vejamos a seguir algumas peculiaridades das RUPs Francesas, Portuguesas e da Espanhola.

2.1.1. RUPs Francesas

A França é o país que mais possui RUP, sendo 6 atualmente: Guadalupe, Guiana Francesa (a única que não é uma ilha), Martinica, Maiote, Reunião e São Martinho.

A França é um estado de tipo unitário e centralizado.³⁶ A lei de 19 de Março de 1946, e a sua situação de departamentos ultramarinos em nada os diferencia das outras coletividades territoriais senão pela aplicação de determinadas medidas e regras concernentes à sua situação específica.³⁷ As RUPs, portanto, na legislação francesa detêm o estatuto de “Départements d’Outre-Mer - DOM“, o que de acordo com o artigo 73 da Constituição Francesa, significa, que, por um lado, as leis francesas são automaticamente aplicadas naquelas regiões, mas que, por outro lado, a legislação pode ser adaptada tendo em conta as características e necessidades locais.

35 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen de Integración Especial de Las Regiones Ultraperiféricas en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». In Hacienda Canaria, Nº 23, 2008, p. 226.

36 Cf. Artigo 2º da Constituição Francesa.

37 Cf. Artigo nº 73 da Constituição francesa: ‘Le régime législatif et l’organisation administrative des Départements d’outre-mer peuvent faire l’objet de mesures d’adaptation nécessaires par leur situation spécifique.

A sua organização político-institucional é feita através da divisão em “communes” e constituem quatro regiões “mono-départementales”, as únicas a ter esta característica. Cada região é administrada por um órgão deliberativo eleito para um mandato de seis anos por eleição direta de listas baseadas na representação proporcional e dois órgãos consultivos: o comité económico e social e o comité de cultura e ambiente.

Segundo Fonseca (2018), apesar de não serem “autónomas”, as RUPs francesas têm um nível apreciável de competência legislativa, fato que lhes permite lidar mais eficazmente com assuntos que lhes dizem diretamente respeito, bem como garantir que os seus representantes políticos evidam os esforços necessários para que a voz dos habitantes dessas regiões seja ouvida, tanto ao nível nacional como ao nível europeu.³⁸

É importante ainda mencionar sobre a forma como a França se relaciona com as suas RUP, assim como os seus outros territórios ultramarinos. O Governo Francês possui um Ministério totalmente dedicado a esses territórios: o *Ministère des Outres-Mer* (Ministério dos Territórios Ultramarinos, numa tradução livre). Para Fonseca (2018) isso é uma mais-valia para as regiões ultramarinas francesas, atuando como uma ponte entre as autoridades regionais das RUP e o Governo da República e as instituições europeias.³⁹

38 FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 20.

39 Ibidem.

2.1.2. RUP Espanhola

A RUP Espanhola é composta pelo arquipélago das Canárias. As ilhas dispõem de um nível substancial de autonomia desde a constituição de 1978 – Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Organica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por Ley Organica 1/2018, de 5 de noviembre de 2018).⁴⁰

Desde a entrada em vigor da Constituição de 1978, a Espanha adotou um sistema altamente regionalista. Apesar de o Reino de Espanha não ser uma federação, o sistema político daquele país é muito descentralizado, uma vez que cada Comunidade Autónoma tem o seu próprio governo e parlamento. As Ilhas Canárias sendo uma destas Comunidades, dispõem de um nível substancial de autonomia que lhes permite lidar de uma forma direta com problemáticas relacionadas com a situação insular daquela região. Quando comparadas com as RUP francesas, por exemplo, as Canárias têm um grau de autogoverno mais aprofundado.⁴¹

As Ilhas Canárias possuem uma Assembleia Legislativa e um governo próprio nomeado pelo Rei de Espanha (tendo em conta a composição da Assembleia), com funções executivas e administrativas.

2.1.3. RUPs Portuguesas

As RUPs portuguesas obtiveram o estatuto de regiões autónomas em 1976, durante o processo de transição demo-

⁴⁰ Disponível em: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_001_2018.pdf consultado a 21/8/2022.

⁴¹ FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 21-22.

crática de Portugal.⁴² Os Açores e a Madeira são, portanto, regiões autónomas dentro da República Portuguesa, com os seus próprios órgãos de governo regional, o que inclui o poder executivo e a assembleia legislativa. Tal como no caso das Ilhas Canárias, os órgãos de governo regionais dos Açores e da Madeira têm uma jurisdição bastante abrangente, sendo responsáveis por áreas como o ambiente, agricultura, educação, turismo, saúde, dentre outras.

Outro aspecto interessante do estatuto das RUPs Portuguesas, é o que permite a participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que interessam especificamente à Região, e que realiza-se através de representação efetiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo. Vale ressaltar que tal fato é um exemplo de (para) diplomacia ambiental expresso nos seus estatutos.

2.1.3.1. Açores

A lei n° 39/80, de 5 de agosto, institui o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e atualmente está na sua terceira revisão (Lei n° 2/2009, de 12 de janeiro). O artigo 1º, que trata da autonomia regional, estabelece no n° 2 a autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e patrimonial da Região, o que é novamente citado no artigo 7º, n° 1, alínea “a”.

Destacamos também, o artigo 3º, alínea “n”, do Estatuto, que aborda o reconhecimento institucional dos Açores como

⁴² In: Pedro Faria e Castro – «Governance, Insularity and EU External Dimension». In EUROLIMES, Volume 16, 2013, p.213-214. In: FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 23.

região ultraperiférica e a consolidação da integração europeia. E ainda, o artigo 5º, nº 1, do Estatuto, que menciona os órgãos de governo próprio, sendo: a Assembleia Legislativa e o Governo Regional.

2.1.3.2. Madeira

A lei nº 13/1991, de 5 de junho, instituiu o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, sendo as últimas alterações introduzidas pelas Leis nº 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho, respectivamente. O artigo 1º preconiza a autonomia político-administrativo e os órgãos de governo próprio, enquanto que o artigo 4º expressa a forma de regime autonômico do governo.

Destacamos ainda, o artigo 5º que estabelece a autonomia política, financeira, económica e fiscal da Região Autónoma da Madeira. E também, o artigo 6º que prescreve os órgãos de governo próprio, sendo a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional.

3. Comentários sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE sobre a competência para legislar em matéria do ambiente

O direito comunitário caracteriza-se por uma nítida vocação de universalidade, cujo único objetivo é a integração comunitária efetiva. Estes regimes especiais têm sido tradicionalmente concebidos como uma exceção à aceitação e aplicação global e uniforme do acervo comunitário que pretende reconhecer certas especificidades regionais e facilitar a integração destes territórios.⁴³

⁴³ In: ASÍN CABRERA, M^a. A. – «La Constitución Europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas». In Hacienda Canaria,

O processo de construção da UE desenvolveu-se principalmente através da harmonização das legislações setoriais dos Estados-Membros. No entanto, os próprios princípios que inspiram o desenvolvimento do projeto comunitário justificam a articulação de modelos especiais de integração baseados em causas objetivas que impedem ou dificultam a sua plena participação nos benefícios do Mercado Comum.⁴⁴

Uma tendência que contribuiu, como salientou o Parlamento Europeu, para o sucesso do trabalho de unificação europeia mediante a aplicação do direito europeu a nível regional”, implica a necessidade de abandonar o conceito hierárquico e em pirâmide do sistema institucional da União Europeia.⁴⁵

É também preciso não esquecer que, apesar do seu estatuto especial, toda e qualquer medida em relação às RUP tomada pelo Conselho Europeu não pode ameaçar ou ir contra a integridade da coerência do Direito Comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.⁴⁶

Com a entrada em vigor do artigo 299, n.º 2, do TCE (atual artigo 349 do TFUE), o direito originário da UE permite que as instituições comunitárias adotem medidas de natureza

N.º 12, junio 2005, p. 6. In: SUÁREZ, Israel Expósito. El Régimen Especial Ultraperiférico a la Luz de la pretendida “Constitución Europea”. In Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna, N.º 23, 2006, p. 12.

44 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen de Integración Especial de Las Regiones Ultraperiféricas en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». In Hacienda Canaria, N.º 23, 2008, p. 245.

45 PARLAMENTO EUROPEO – Resolución sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (2002/2141 (INI)). In Diario Oficial de la Unión Europea, 14 de enero de 2003.

46 L rincz, op. cit., p.7. In: FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 16.

excepcional no domínio de qualquer política comunitária, com o objetivo de promover o desenvolvimento das RUPs no quadro comunitário. Segundo Israel Suárez (2006), é geralmente aceite que a lista de matérias indicadas no terceiro parágrafo do artigo 299, n.º 2, do TEC constitui uma lista aberta, ou seja, o artigo 299, n.º 2, do TCE enumera apenas uma lista genérica e imprecisa das matérias que podem estar sujeitas à modulação característica do regime jurídico especial das RUP, mas não exclui outras matérias cuja regulamentação especial poderia, em determinadas circunstâncias, favorecer uma melhor integração destes territórios no projeto comunitário.⁴⁷

Desta forma, mesmo após a evolução do conceito de ultraperiferia no Direito Comunitário, ainda persiste alguns conflitos relacionados à competência das regiões ultraperiféricas para legislar em determinados temas. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, entretanto, vem, ao longo dos anos, reafirmando o regime especial das RUP consagrado no TFUE, para legislar e executar políticas públicas em determinadas matérias.

3.1. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 15 de dezembro de 2015: Processos apensos C-132/14 e C-136/14

O julgamento deste processo gerou uma jurisprudência histórica para as Regiões Ultraperiféricas. Representou a afirmação do seu estatuto no direito comunitário e o reconheci-

⁴⁷ SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen de Integración Especial de Las Regiones Ultraperiféricas en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». In Hacienda Canaria, N.º 23, 2008, p. 225.

mento da sua autonomia legislativa em face do artigo 355º, nº 1, conjugado com o artigo 349º, ambos do TFUE.

O Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 15 de dezembro de 2015,⁴⁸ teve por objeto recursos de anulação nos termos do artigo 263º, do TFUE, interpostos em 21 de março de 2014 tendo como partes, de um lado a Comissão e o Parlamento Europeu e, de outro lado, o Conselho da União Europeia apoiado pelos intervenientes: Governos de Espanha, França e Portugal.

Nas suas alegações, dentre outras coisas, a Comissão considerou que o artigo 349º, do TFUE só é aplicável quando se trate de derrogar a aplicação do direito primário às regiões ultraperiféricas. Na falta dessa derrogação, a base jurídica de um ato que se limita a adaptar uma política a essas regiões, como foi o caso dos atos impugnados, deve ser procurada nas disposições referentes a essa política.

O Parlamento europeu, por sua vez, numa de suas alegações considerou que resulta do teor do artigo 349º, do TFUE, que esta disposição só permite a adoção de “medidas específicas” destinadas a compensar os inconvenientes decorrentes das “características e [dos] condicionalismos especiais” que distinguem a ou as regiões em causa do resto do território da União.

Em contraposição, o Governo Francês considerou que o objetivo prosseguido pelo artigo 349º, do TFUE, é o de permitir a adoção de medidas específicas em virtude de desvantagens estruturais e que, por conseguinte, este artigo pode servir de fundamento a medidas que tenham em conta fatores específicos que, sem serem de ordem económica ou social em sentido estrito, afetam especificamente uma região ultraperiférica, tais como os fatores ambientais como o clima

48 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0132&from=PT> consultado a 20/8/2022.

ou a fragilidade dessas zonas marinhas. Com efeito, o referido artigo não exige que as medidas específicas que prevê sejam adotadas para “fazer face” à situação económica ou social específica da região em causa, mas tão-só que o sejam “tendo em conta” essa situação.

No mesmo sentido, o Governo Português considerou que resulta da leitura das várias disposições dos Tratados que, na falta de disposição expressa em contrário, se deve entender que as expressões “Tratados” e “aplicação dos Tratados” significam o “direito da União” e o “acervo jurídico da União”, incluindo o direito derivado. Consequentemente, o artigo 349º, do TFUE afigura-se como uma base jurídica própria, cuja importância se manifesta pelo fato de este artigo, em primeiro lugar, definir o conceito de “região ultraperiférica” (identificação dos territórios); em segundo lugar, precisar o âmbito de aplicação material das medidas de diferenciação (todos os domínios de aplicação do direito da União); em terceiro lugar, fixar os limites da competência decisória do Conselho (as medidas não podem «pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico da União»); e, em quarto lugar, constituir uma norma de habilitação que proporciona uma base jurídica e identifica tanto o procedimento a seguir (decisão do Conselho sobre a proposta da Comissão e após consulta do Parlamento) como a natureza das medidas específicas a adotar (medidas que devem ter por objeto atenuar a desigualdade estrutural das regiões em questão).

Na apreciação do caso, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu quanto à argumentação da Comissão segundo a qual o artigo 349º, do TFUE, apenas permite derrogar a aplicação das disposições do direito primário às regiões ultraperiféricas e não, como no caso dos autos, adaptar os atos de direito derivado à situação especial dessas regiões, cabe, desde logo, sublinhar que as “condições de aplicação

dos Tratados”, na aceção deste artigo, cobrem simultaneamente as condições relativas à aplicação do direito primário da União e as relativas à aplicação dos atos de direito derivado adotados com fundamento no direito primário.

E ainda, quanto a um dos argumentos apresentados pelo Parlamento Europeu, segundo a qual o artigo 349º, do TFUE, não autoriza o Conselho a adotar medidas que tenham exclusivamente por objeto adiar a aplicação nas regiões ultraperiféricas de determinadas disposições do direito da União, há que observar que este artigo não restringe o poder decisorio do Conselho a uma categoria específica de medidas.

Portanto, este Acórdão do TJUE foi um marco para as Regiões Ultraperiféricas no seu longo percurso para integração no direito comunitário. A decisão consolidou as suas competências como atos de direito derivado comunitário, e ao mesmo tempo ratificou a aplicação do direito primário para estas Regiões.

3.2. Processo C-352/19P (recurso de decisão do Tribunal Geral de Bruxelas) – artigo 263, do TFUE

O Advogado-Geral Michal Bobek, nas suas conclusões apresentadas em 16 de julho de 2020 ao Tribunal de Justiça da UE,⁴⁹ destacou alguns pontos relacionados às competências das RUP para legislar, mais precisamente sobre a afetação direta. Esta apresenta dois critérios cumulativos, nomeadamente: 1) que o ato impugnado produza diretamente efeitos na situação jurídica do particular; 2) que o ato não deixe poder de apreciar aos destinatários encarregados da sua

⁴⁹ Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=EBF1CF0E05F504B2D97E0EAA1FE2B322?-text=&docid=228708&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&oc=c=first&part=1&cid=4533905> consultado 28/5/2022.

execução, uma vez que tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermediárias.

A linha jurisprudencial, no caso da afetação direta de regiões (aqui referimo-nos as RUPs) e outras entidades locais, sugere que um ato da União diz respeito a uma entidade regional ou local quando lhe são confiados poderes que são exercidos de forma autónoma dentro dos limites do sistema nacional do Estado-Membro em causa, e o ato da União impeça entidade de exercer esses poderes como considere oportuno (critério *Vlaams Gewest x Comissão* – Acórdão T-214/95, EU:T:1998:77, n.º 29, de 30 de abril de 1998).

Para o Advogado-Geral Michal Bobek, as regras das regiões (RUPs) e outras entidades federadas dos Estados-Membros às jurisdições da União, em respeito ao Art. 4º, n.º 2, TUE, e de acordo com várias outras disposições específicas do Direito primário da UE, as características concretas das diversas regiões europeias, além de estarem no centro da política de coesão económica (Título XVIII, TFUE) social e territorial da União, devem ser tidas em conta pelas instituições da União quando se trate de um leque alargado de políticas da União, incluindo o ambiente (artigo 191, n.º 2 e 3, TFUE).

Para além disso, as regiões ou quaisquer outras entidades federadas dos Estados-Membros podem ser responsáveis pela implementação da legislação da União em áreas que sejam da sua competência.

Concordamos com as conclusões do Advogado-Geral, tendo em conta que as diferentes previsões no Direito Comunitário que envolvem as Regiões Ultraperiféricas favorecem a sua integração no bloco, nomeadamente nas questões de competência legislativa. Por outro lado, há previsões com caráter geral, que também favorecem a integração das RUPs, como é o caso do artigo 107, n.º 2, do TFUE.

Assim, destacamos a competência das RUPs para legislar em matéria ambiental, como frisada pelo Advogado-Geral, insculpidas no artigo 191º, nº 2 e 3, do TFUE. Apesar da competência para legislar em matéria ambiental não está expressa no artigo 349º do TFUE (exceto agricultura e pesca), a jurisprudência do Tribunal não deixa dúvidas quanto a isso.

O TJUE já havia se pronunciado a este respeito, e numa das suas decisões fez a seguinte assertiva (TJUE, sentença de 2 de outubro de 2003 – C-148/2002): "as situações que são comparáveis não devem ser tratadas de forma diferente e as situações diferentes não devem ser tratadas de forma idêntica".⁵⁰

4. Diplomacia ambiental e as Regiões Ultraperiféricas

A legitimação da diplomacia ambiental através de dados científicos, o reconhecimento de seu objeto (proteção do ambiente) pela doutrina e a promoção para sua utilização em convenções e acordos internacionais, têm intensificado a investigação jurídica nesta área.

A diplomacia ambiental, segundo Alexandra Aragão (2022), apresenta-se em termos práticos com duas abordagens: 1) *Hard law*: consistem em negociações para a adoção de novos instrumentos internacionais bilaterais ou multilaterais de direito ambiental, tais como tratados ou protocolos de proteção ambiental; 2) *Soft law*: envolve atos unilaterais não vinculativos pró-ambientais. (ex: recomendações para a adoção de comportamentos benéficos para o ambiente, nomeadamente redução de atividades intensivas de emissão de gases de efeito estufa; promessas de realizar melhoria ambiental, nomeadamente a restauração de ecossistemas; ou

50 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0148&from=EL> consultado a 21/8/2022.

ainda, renúncia a permitir atividades perigosas, como a eliminação gradual de centrais nucleares).

Isabel Valente (2013), deixa nítido o exercício da (para)diplomacia, ao afirmar que o empenho pessoal dos Presidentes em garantir a continuação do apoio do Conselho Europeu às RUPs, durante a fase de concretização do n.º 2 do artigo 299º do Tratado, se inscreve nas linhas estratégicas de atuação das RUPs junto das instituições comunitárias. Pretende-se, através do *lobby* político, assegurar às regiões uma resposta completa aos seus problemas.⁵¹

Para Suárez (2006), as singularidades normativas das RUPs podem ser interpretadas como uma declaração política da UE que manifesta a existência de um autêntico direito de ultraperiferia. Um direito que exige um tratamento jurídico diferenciado baseado na constatação das diferenças, dentro de um contexto homogêneo como é o cenário continental da UE, em virtude do qual seria injusto se não houvesse regras que permitissem a aplicação excepcional das normas gerais.⁵²

Como já comentamos alhures, as Regiões Ultraperiféricas já vêm exercendo por algumas décadas a (para)diplomacia, e a Conferência dos Presidentes tem sido a principal “arena” para a cooperação inter-regional na busca do reconhecimento do seu estatuto, bem como para a evolução do conceito no direito comunitário. Não obstante, cremos que as RUPs podem tornar-se um importante “laboratório” para o desenvolvimento e aprimoramento da diplomacia e paradiplomacia ambiental, visto que já possuem bas-

51 VALENTE, Isabel – «A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica». In Revista Debater a Europa. Nº 8, janeiro/julho 2013, p. 136.

52 SUÁREZ, Israel Expósito – «El Régimen Especial Ultraperiferico a la Luz de la pretendida “Constitución Europea”». In Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna, Nº 23, 2006, p. 24.

tante experiência em matéria de cooperação e, em algumas delas, como é o caso dos Açores e da Madeira, há previsão legal expressa para participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que interessam especificamente à Região, que de fato é inovador em termos de diplomacia ambiental *hard law*.

Para Fonseca (2018) a Conferência dos Presidentes continua a ser o principal fórum de diálogo entre as RUP, uma vez que lhes permite concertar posições, obtendo assim um peso político significativamente mais relevante junto da UE, algo que não aconteceria se cada RUP atuasse sozinha. Na prática, cada reunião anual termina com uma Declaração assinada por todos os Presidentes, documento esse que é depois enviado para as chefias da Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Comité das Regiões, para os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros aos quais as RUP estão ligadas, e para os Deputados Europeus e membros do Comité das Regiões originários das RUP. Estas Declarações anuais são destinadas a expressar posições conjuntas das regiões ultraperiféricas face a assuntos como, por exemplo, a implementação de políticas europeias naquelas regiões, a eficácia de iniciativas de cooperação transfronteiriça ou o respeito pelo Artigo 349º do TFUE por parte das instituições europeias e pelos governos nacionais.⁵³

Para além disso, não podemos deixar de mencionar, como visto no capítulo anterior, que as RUPs possuem competência para legislar em matéria ambiental, de acordo com o prescrito no artigo 191º, nº 2 e 3, em conjugação com o artigo 349º, ambos do TFUE. Esta base legal, é o alicerce para

53 FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 28.

explorar a diplomacia e a paradiplomacia ambiental, no tocante às questões ambientais (agricultura, biodiversidade, ecossistemas terrestres e marinho, florestas, ordenamento do território, pesca, turismo, dentre outros) que são fundamentais para o desenvolvimento sustentável dessas regiões.

Neste contexto, pode sublinhar-se que as RUPs intensificaram a sua ação de *lobbying* (ou paradiplomacia), em particular em matéria de fundos estruturais e do código de conduta fiscal, a par do acompanhamento geral de todas as matérias em discussão em todos os órgãos e instituições da União Europeia.

Um outro espaço possível para explorar a diplomacia ambiental é através da Política de Vizinhança Europeia – PEV⁵⁴ e a possível extensão da Política de Vizinhança ao Atlântico. As atuais regiões ultraperiféricas não são mais do que aquilo que resta dessa época da História europeia (época dos Descobrimentos).⁵⁵ Enquanto regiões herdeiras desses impérios globais, as RUP são responsáveis por estender as fronteiras da UE muito para além dos limites da Europa continental.

Segundo Fonseca (2018), a PEV consiste num conjunto de acordos bilaterais entre a UE e os seus países parceiros. Estes acordos não têm um formato único, em vez disso, são negociados caso a caso, podendo ser mais ou menos abrangentes, e dedicados a áreas diferentes. As relações entre a

54 A Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi criada em 2003 e posta em prática em 2004. A sua invenção esteve ligada ao alargamento de 2004, que estendeu as fronteiras terrestres da UE até à Rússia, Ucrânia e Bielorrússia, e aumentou a presença e influência daquela organização no mar Mediterrâneo e zonas vizinhas. In: Comissão Europeia, COM (2003) 104 final – Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Bruxelas, 11 de Março de 2003, p.3. Disponível em https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy_pt consultado a 19/08/2022.

55 Carlos Amaral, op. cit., p. 31.

UE e os seus países parceiros podem ser mais centradas em políticas de emprego, saúde, parcerias comerciais, educação, entre outras. No documento fundador da PEV, a UE assumiu que deveria ter um papel importante na contribuição para o desenvolvimento da coesão social e do dinamismo económico nos seus países vizinhos.⁵⁶

Mesmo ainda não sendo possível a expansão da política de vizinhança da UE para o Atlântico e o Índico, dado a complexidade logística de integração, acreditamos que as RUP possuem potencial para ser a plataforma da qual a União poderá atuar na sua integração com as áreas do globo onde as RUP estão localizadas. Para tal efeito, a diplomacia ambiental será uma ferramenta essencial nas discussões que envolvam a transição ecológica e as mudanças climáticas e demais questões ambientais que sejam comuns para estas regiões.

É importante assinalar que, devido a uma variedade de fatores, e apesar da grande distância física que por vezes existe, as RUP têm uma grande proximidade cultural, política e/ou económica com países terceiros. Seja devido a numerosas comunidades de imigrantes (vejam-se as comunidades açorianas nos Estados Unidos da América e no Canadá, ou as comunidades madeirenses na Colômbia e na Venezuela) ou à partilha de responsabilidades sobre questões ambientais transfronteiriças (como é o caso da Guiana Francesa e os seus países vizinhos no que diz respeito à floresta amazónica). As regiões ultraperiféricas são muito mais do que simples exclaves das suas metrópoles, são por si só e em conjunto, entidades políticas capazes de atuar,

⁵⁶ FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 70.

dialogar e cooperar com os seus Estados vizinhos. Assim, as RUP podem ser vistas como um laboratório para testar estes novos conceitos de fronteira do séc. XXI.⁵⁷

Acrescentamos ainda neste *hall*, a *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*,⁵⁸ lançada em junho de 2016, que têm como uma de suas cinco prioridades, a Governança para o século XXI, baseado no direito internacional, que assegura os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e o acesso permanente aos *global commons*. Neste sentido, a União Europeia está em negociação para celebrar ambiciosos acordos de livre comércio, como é o caso dos acordos com o Mercosul e CETA, que podem promover *standards* regulamentares internacionais, como normas laborais, ambientais, de saúde e segurança. Cremos que deve ser um espaço a ser ocupado pelas RUP, mediante o exercício da (para)diplomacia ambiental para desempenhar algum papel neste esforço permanente da UE.

Acreditamos que as RUP, através da (para)diplomacia ambiental pode promover a cooperação em diversas áreas, nomeadamente na elaboração de políticas públicas ambientais, que serão capazes de contribuir para a implementação, nos seus países vizinhos, dos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU.⁵⁹ A questão energética, por exemplo, é uma área que têm sido explorada pelas RUP, no sentido de desenvolver as suas capacidades no âmbito das energias renováveis, uma vez que estas regiões têm à sua disposição

57 Carlos Amaral, op. cit., p. 33. In: FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 76.

58 Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf consultado a 22/8/2022.

59 Disponível em: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals> consultado a 22/8/2022.

condições favoráveis à exploração deste tipo de recursos. Esta proatividade no campo das energias renováveis está também relacionada com o fato dessas regiões serem territórios especialmente vulneráveis às alterações climáticas.

Para tal efeito, é importante mencionar algumas iniciativas recentes de cooperação entre as RUP, especialmente entre as da Macaronésia. Estas três regiões já cooperam no âmbito do programa MAC (Madeira-Açores-Canárias), numa iniciativa da DG Regional (Comissão Europeia), que procura envolver estes três arquipélagos em iniciativas transfronteiriças com países da África Ocidental, nomeadamente Cabo Verde, Senegal e Mauritânia.⁶⁰ Dentre as áreas de cooperação, destacamos as seguintes: promover a adaptação às alterações climáticas e melhorar a prevenção e gestão de riscos; e, conservar e proteger o ambiente e promover o uso eficiente dos recursos naturais.⁶¹

Para Isabel Valente (2013), o presente desafio de desenvolvimento das RUPs continua e continuará a exigir crescente capacidade de concertação, de decisão, de *lobbying* e, porque não de “visão e audácia”, fatores que têm caracterizado a ação dos governos da Ultraperiferia, no sentido de superar ou atenuar os constrangimentos que têm afetado estas regiões.⁶²

A Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas ressalta que as RUPs têm a capacidade para serem “ato-

60 Disponível em: <https://www.mac-interreg.org/> consultado a 8/8/2022.

61 FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 88-89.

62 VALENTE, Isabel – «A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica». In Revista Debater a Europa. Nº 8, janeiro/julho 2013, p. 147.

res chave” na definição e implementação de objetivos ambientais ao nível regional, europeu e até mesmo internacional, contribuindo dessa forma para o papel da União Europeia de vanguarda nas questões ambientais e do desenvolvimento sustentável.⁶³

4.1. Diplomacia ambiental e a competência legislativa das RUP dos Açores e da Madeira em matéria do ambiente

Numa fase crucial do debate sobre o futuro da União Europeia é essencial reforçar as oportunidades de desenvolvimento que a nova estratégia para as regiões ultraperiféricas poderá enquadrar. Foi neste contexto que as Regiões Ultraperiféricas entregaram a Comissão Europeia o Memorando Conjunto “Para uma nova dinâmica na aplicação do artigo 349º do TFUE”.⁶⁴

É fundamental que continue a ser fomentada e aprofundada a colaboração já existente entre Estados-membros, RUP e instituições europeias, que se tem revelado essencial para o sucesso das várias iniciativas desenvolvidas e para a melhoria do *acquis* comunitário no que a estas regiões diz respeito. Ao nível das legislações setoriais, por exemplo, a incorporação das RUP tem-se notado de forma mais visível na política de coesão, na agricultura, nas pescas e nos auxílios

63 Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, op. cit., p.67. In: FONSECA, Henrique Cordeiro – Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia. In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2018, p. 88.

64 Contributo de Portugal para a nova Estratégia da Comissão Europeia para as Regiões Ultraperiféricas. In Ref. Ares (2017)3995685. agosto de 2017, p. 1.

de Estado, que tem vindo a traduzir o reconhecimento destas regiões e procuram contribuir para minimizar os efeitos dos seus constrangimentos estruturais.⁶⁵

Queremos realçar, no entanto, o potencial que as RUP possuem para explorar a (para)diplomacia ambiental, desde um ponto de vista jurídico, tendo em conta a sua autonomia político-administrativa que possuem para legislar. Por outro lado, a paradiplomacia ambiental não depende necessariamente de uma legislação específica para regular tal prática, o que significa dizer que a experiência que as RUP têm em matéria de cooperação, é uma mais valia para implementar algumas políticas ambientais baseadas neste conceito.

No caso da RUP dos Açores, o princípio da subsidiariedade e a competência para legislar, descritos nos artigos 10º e 37º, respectivamente, do seu Estatuto Político-Administrativo, confere poderes próprios para legislar em matérias como a política agrícola (artigo 52º), pesca mar e recursos marinhos (artigo 53º), energia (artigo 54º) e ambiente e ordenamento do território (artigo 57º).

O Estatuto Político-Administrativo da Madeira no artigo 37º, nº 1, alínea “c”, conjugado com o artigo 40 estabelece a competência da Assembleia Legislativa Regional para legislar em matérias de interesse específico. Destacamos as matérias de cariz ambiental previstas no artigo 40, sendo: *f) Pescas e aquicultura; g) Agricultura, silvicultura e pecuária; h) Regime jurídico e exploração da terra, incluindo arrendamento rural; i) Política de solos, ordenamento do território e equilíbrio ecológico; j) Recursos hídrico, minerais e termais; jj) Florestas, parques e reservas naturais; oo) Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico; e, pp) Proteção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal.*

65 Ibidem.

A autonomia das Regiões Ultraperiféricas para legislar em matérias relacionadas com o ambiente, proporciona uma certa liberdade para a realização de políticas públicas a nível regional sobre esta temática. Daí porque, pensamos que o envolvimento dos diversos *stakeholders*, comunidades locais, cientistas, empresários, organizações não-governamentais, sindicatos, dentre outros setores da sociedade, na discussão das questões ambientais reveste a (para)diplomacia ambiental numa ferramenta jurídica crucial para o desenvolvimento e aprimoramento destas questões.

Sob a ótica da (para)diplomacia ambiental, consideramos os Estatutos Político-Administrativo dos Açores e da Madeira diplomas legais inovadores. Basta olhar, por exemplo, para o artigo 49º, nº 2, alínea “d”, do Estatuto Político-Administrativo dos Açores que em termos da organização política da Região, concede competência própria para legislar sobre a cooperação inter-regional de âmbito nacional, europeu e internacional; já o Estatuto Político-Administrativo da Madeira, no Artigo 36, nº 1, alínea “m”, estabelece como competência política da Assembleia Legislativa Regional, a cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa.

As inovações não param por aí, no caso do Estatuto Político-Administrativo da Madeira, o artigo 93º que trata dos Protocolos de interesse comum, prevê que o Governo Regional pode elaborar protocolos de colaboração permanente sobre matéria de interesse comum ao Estado e à Região. Destacamos as alíneas “c” (nos trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional) e “d” (benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam diretamente respeito à Região. O artigo 94, por

sua vez, prescreve as matérias de direito internacional que o Governo Regional está autorizado a elaborar protocolos, como nos casos das alíneas “d” (lei do mar), “g” (poluição do mar) e “h” (conservação, investigação e exploração de espécies vivas).

Destacamos ainda, a competência do Governo Regional da Madeira, consoante o artigo 69º, alínea “r”, do Estatuto Político-Administrativo, para participar na negociação de tratados e acordos internacionais que digam diretamente respeito à Região, bem como nos benefícios deles decorrentes. O Artigo 95º, vai no mesmo sentido, ao estabelecer a participação nas negociações de tratados e acordos que interessam especificamente à Região realiza-se através de representação efetiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização.

Na mesma direção, o Estatuto Político-Administrativo dos Açores em seu artigo 121º, estabelece a participação da Região na política externa da República Portuguesa, prevê a participação nos assuntos da política agrícola e piscatória quando incida sobre o território da Região (alínea “g”), e na política ambiental, de gestão dos recursos e de proteção da fauna e flora da Região (alínea “i”).

Portanto, em termos de oportunidade, vislumbra-se um contexto inovador com a utilização da (para)diplomacia ambiental como ferramenta jurídica para exploração e integração de temas como o ambiente, clima, oceanos e energia. O papel na prossecução de “*grand challenges*” na ótica da utilização das Regiões Ultraperiféricas para testar modelos como um “laboratório vivo” para projetos de economia circular, mitigação e adaptação as alterações climáticas, de preservação da biodiversidade e as possibilidades de investigação e desenvolvimento em matéria de energias renováveis e redes energéticas inteligentes e de bioprocessos para apro-

veitamento sustentável de biorecursos marinhos e terrestres específicos das RUP, dentre outras.⁶⁶

Por fim, acrescentamos ainda neste cenário, a Lei Portuguesa de Bases do Clima – Lei n° 98/2021, de 31 de dezembro de 2021, que promoveu uma importante inovação jurídica para a evolução do tema relacionado a diplomacia climática. O artigo 15, n° 1, da lei *supra*, que trata da política externa climática, estabelece o seguinte: “o governo adota uma visão global e integrada da prossecução dos objetivos climáticos, respeitando o limite do uso sustentável dos recursos naturais do planeta e os percursos de desenvolvimento de cada país, defendendo ativamente, em matéria de política externa no quadro da diplomacia climática”. E ainda, na alínea “f” do mesmo artigo, defende o reconhecimento pela ONU do clima como Património Comum da Humanidade.

Considerações Finais

O planeta já dá sinais dos grandes desafios que a humanidade irá enfrentar neste século XXI, especialmente os relacionados às questões ambientais e climáticas. O direito sempre foi uma ciência que molda e transforma a sociedade. Hoje, mais do que nunca, o direito ambiental assume o papel de protagonista nesta “batalha”, entretanto, precisa remodelar-se em busca de maior efetividade no enfrentamento desses desafios e, para tanto, a diplomacia e paradiplomacia ambiental surgem como uma “arma” jurídica que pode contribuir para a resolução da crise ambiental e climática que estamos vivenciando.

⁶⁶ Contributo de Portugal para a nova Estratégia da Comissão Europeia para as Regiões Ultraperiféricas. In Ref. Ares (2017)3995685. agosto de 2017, p. 4.

Na mesma direção, temos um novo direito da ultraperifidade, o qual pudemos constatar a sua evolução no direito comunitário e no processo de integração das RUP na União Europeia. Devemos, pois, enxergar as Regiões Ultraperiféricas e a (para)diplomacia ambiental num contexto jurídico-político para perceber melhor de que forma ambos podem cooperar para o processo de transição ecológica e mudanças climáticas.

Para tal efeito, as Regiões Ultraperiféricas com uma grande experiência em cooperação inter-regional e detentora de autonomia político-administrativa para legislar e participar na elaboração de acordos e protocolos internacionais, revelam-se como um agente potencial para explorar e aprimorar a (para)diplomacia ambiental como ferramenta jurídica.

Portanto, com o advento da Lei Portuguesa de Bases do Clima – Lei n° 98/2021, de 31 de dezembro de 2021, Portugal larga na frente ao inserir a temática da diplomacia climática no seu arcabouço legal. Cremos que as Regiões Ultraperiféricas também podem assumir a posição de vanguarda no desenvolvimento desta temática.

Referências bibliográficas

BALÃO, Sandra Maria Rodrigues – Globalização, Geopolítica da UE e Regiões Ultraperiféricas (RAM): Poder, Segurança e Global Commons, As Ilhas e a Europa – A Europa e as Ilhas. In *Centro de Estudos de História do Atlântico*. Funchal-Madeira. 2011, p.343-371. ISBN: 978-972-8263-73-7

BLÉRIOT, Laurent – Les Départements et Régions D’Outre-Mer: Un Statut à la Carte. In *Le Seuil/Pouvoirs*. N° 113, 2005, p. 59-72. ISSN 0152-0768

CABRERA, María Asunción Asín – La Constitución Europea y el Estatuto Jurídico de las Regiones Ultraperiféricas. In *Hacienda Canaria*, Nº 12, 2005, p. 5-24. ISSN 1696-6945

COMISSÃO EUROPEIA – As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. In *COM(2012) 287 Final*. Bruxelas, 20/6/2012.

COMISSÃO EUROPEIA – Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da EU. In *COM(2017) 623 final*. Estrasburgo, 24/10/2017.

COMISSÃO EUROPEIA – Dar prioridade às pessoas, garantir o crescimento sustentável e inclusivo, realizar o potencial das regiões ultraperiféricas da EU. In *COM(2022)198 Final*. Estrasburgo, 3/5/2022.

FABERON, Jean-Yves – La France et Son Outre-Mer: Un Mêmes Droit ou Un Droit Différent?. In *Pouvoirs*. Nº 113, 2005, p.5-21.

FONSECA, Henrique Cordeiro – Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia. In *Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores*, Ponta Delgada. 2018.

PÉREZ, Antonio Brito – Participación de las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea – Debate de Futuro. In *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Nº 3 - 2º Semestre, 2002, p. 311-327.

GOVERNO PORTUGUÊS – Contributo de Portugal para a nova Estratégia da Comissão Europeia para as Regiões Ultraperiféricas. In *Ref. Ares (2017)3995685*, Agosto de 2017.

REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS EUROPEIAS – Por uma nova dinâmica na aplicação do artigo 349 do TFUE. In *Memorando Conjunto das Regiões Ultraperiféricas*. Junho de 2017.

REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS EUROPEIAS – Protocolo de Cooperação das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Setembro de 2016.

SUÁREZ, Israel Expósito – El Régimen de Integración Especial de Las Regiones Ultraperiféricas en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. In *Hacienda Canaria*. Nº 23, 2008, p. 223-246. ISSN 1696-6945

SUÁREZ, Israel Expósito – El Régimen Especial Ultraperiférico a la Luz de la Pretendida “Constitución Europea”. In *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laguna*. Nº 23, 2006, p. 11-25. ISSN 0075-773X

UNITED NATIONS – Our Common Agenda, *In Report of the Secretary-General*, New York, 2021. ISBN: 978-92-1101446-4

VALENTE, Isabel – A Construção de um conceito: Região Ultraperiférica. In *Revista Debater a Europa*. Nº 8, janeiro/julho 2013. Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>

VALENTE, Isabel – Conceito de Ultraperiferia: Génese e Evolução. In *Cadernos do CEIS20*. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX. Portugal. Nº 19, 2011.

AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA UNIÃO EUROPEIA COMO OBJETO DE ESTUDO NO ENSINO SUPERIOR – O CONTEXTO DA UNIVERSIDADE DOS AÇORES¹

Eliane Cristina da Silva Nascimento, MsC
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8050-3219>

Resumo

Este artigo apresenta um panorama sobre como a temática das Rups vem-se desenvolvendo na universidade, tendo a Universidade dos Açores como exemplo. A análise far-se-á em duas das missões desta instituição, a sua função formadora (os *curricula*) e a sua função de produtora de conhecimento (a investigação). Pretende-se demonstrar quais aspectos vem sendo destacados, e quais espaços a temática das Rups ocupa como objeto de estudo, especialmente, em uma universidade geograficamente localizada em uma das Rups da União Europeia.

Palavras-chave: Ensino Superior; Rups; *Curricula*; Produção de conhecimento; Universidade dos Açores.

1 Trabalho orientado pela Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente, CEIS20 – Centro de Estudos Interdisciplinares | Universidade de Coimbra.

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-8>

Abstract

This paper presents an overview of how the Rups theme has been developing at the University, taking the University of the Azores as an example. The analysis will focus on two of the missions of this institution, the *curricula* and the research. It is intended to demonstrate which aspects have been highlighted, and which spaces the Rups theme occupies as an object of study, especially in a university geographically located in one of the European Union's Rups.

Keywords: Higher Education; Rups; *Curricula*; Knowledge production; University of the Azores.

Introdução

Ao longo do seu percurso histórico de quase mil anos, a universidade assumiu diversos papéis, ou missões, como definem Fernando Seabra Santos e Naomar de Almeida Filho no livro *A quarta missão da universidade: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento – o ensino, a produção de conhecimento, a extensão, e transversal a todas, a internacionalização*.² Na universidade contemporânea tais dimensões entrecruzam-se e espera-se que esta instituição também possa contribuir efetivamente com soluções para problemas sociais, nacionais e globais ou, como argumentam os autores, que a universidade possa “pensar e agir frente a problemas complexos, estruturantes e emergentes, na contemporaneidade”. A partir desta perspectiva é possível abordar a relação entre a temática das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia (Rups) e a universidade, pois questões afetas às Rups têm despertado, cada vez mais, interesse geopolítico, eco-

2 SANTOS, Fernando Seabea; ALMEIDA FILHO, Naomar – *A quarta missão da universidade: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento*. Coimbra, Portugal; Brasília, Brasil: Imprensa da Universidade de Coimbra; Editora UnB, 2012, p. 140.

nômico, de defesa, de cidadania, entre outros. As constantes e diversificadas publicações saídas nos últimos anos sobre as Rups têm, de fato, demonstrado o interesse crescente da academia por esta temática e têm evidenciado, igualmente, que a universidade pode ocupar um espaço privilegiado.

Inserido neste contexto, este artigo apresenta um panorama sobre como a temática das Rups vem-se desenvolvendo na universidade, tendo a Universidade dos Açores (UAc) como exemplo. A análise far-se-á em duas das missões desta instituição, a sua função formadora (os *curricula*) e a sua função de produtora de conhecimento (a investigação).

A fim de alcançar tal desiderato, realizamos uma pesquisa documental, seguindo algumas das fases propostas por Antonio Gil³ para o delineamento deste tipo de pesquisa, nomeadamente, “[...] c) identificação das fontes; d) localização das fontes e obtenção do material; e) tratamento dos dados”. Foram consultados os planos de estudos dos cursos de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento, com o objetivo de identificar em quais cursos a temática das Rups consta como conteúdo obrigatório; em um segundo momento, foram consultados os projetos de investigação dos Centros de Investigação e Desenvolvimento (I&D), o Repositório de Teses e Dissertações da Biblioteca, a plataforma Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), e as páginas pessoais da plataforma CiênciaVitae, de investigadores que se dedicam à temática das Rups e têm filiação institucional na UAc, com vistas a identificar a produção acadêmica vinculada à UAc e que tem as Rups como tema central. Procedemos ainda a uma investigação, embora sumária, sobre cursos intensivos e reuniões científicas sobre as Rups, utilizando como fonte os Relató-

3 GIL, Antonio Carlos – Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª Edição. São Paulo: Editora Altas S.A., 2002, p. 87.

rios Anuais de Atividades do Centro de Estudos Humanísticos (CEHu), período 2017-2021.⁴

Preende-se, com este panorama, demonstrar quais aspectos vem sendo destacados, e quais espaços a temática das Rups ocupa como objeto de estudo na Universidade dos Açores, uma universidade geograficamente localizada em uma das Rups da União Europeia.

Ainda que não tenhamos o objetivo da exaustividade, os resultados aqui apresentados podem contribuir com pesquisas futuras ao evidenciar temáticas ainda não exploradas, bem como, com a reflexão sobre o papel da Universidade dos Açores na promoção da temática das Rups no ensino e na pesquisa.

As Rups como objeto de estudo na Universidade dos Açores

Na formação - os *curricula*

Michael Young (1915-2002), sociólogo britânico que se dedicou ao desenvolvimento teórico acerca do *curriculum*, considera este um conceito fundamental no campo dos estudos educacionais.

Nenhuma outra instituição - hospital, governo, empresa ou fábrica - tem um currículo no sentido em que escolas, faculdades e universidades têm. Todas as instituições educacionais afirmam e presumem dispor de um conhecimento ao qual outros têm direito de acesso e empregam gente que é especialista em tornar esse conhecimento acessível (os professores) [...]⁵

4 As etapas de consulta e seleção dos dados foi realizada entre os meses de abril e maio de 2022.

5 YOUNG, Michael – “Teoria do Currículo: o que é e por que é importante”. In Cadernos de Pesquisa. V. 44, N.º 15, 2014, pp. 190-202, p. 197.

Assim, segundo o autor, a reflexão sobre quais conhecimentos devem compor os *curricula* é fundamental.

Esta reflexão nos leva a outra - a compreensão de que “a elaboração de currículos é um processo carregado de significados”⁶ - ou seja, as presenças e ausências de determinados conhecimentos evidenciam temáticas que vem sendo privilegiadas, o peso que determinados conhecimentos têm para as áreas de formação, e no limite, é um dos elementos que constitui a subjetividade dos profissionais, acadêmicos, políticos e cidadãos, egressos da universidade e, que serão os futuros atores e autores *da e na* sociedade.

Desta perspectiva, a primeira parte dos resultados lança luz para os planos de estudos dos cursos oferecidos pela Universidade dos Açores (Quadro 1), identificando unidades curriculares que têm as Rups de entre seus conteúdos obrigatórios.

6 CARVALHO, Celso – “Construção de significados e legitimação de discursos: o currículo da rede estadual de ensino de São Paulo”. In EccoS Revista Científica. N.º 41, 2016, pp. 45-59.

Quadro 1 - Rups nos *curricula* dos cursos oferecidos pela UAc.

Faculdade	Curso	Unidade Curricular	Conteúdo
Ciências Sociais e Humanas	Licenciatura em Estudos Euro-Atlânticos	Organização Política e Governação na União Europeia	Política regional da União Europeia; Cooperação inter-regional.
		Regionalismo e Insularidade na Europa Contemporânea	Regionalismo; Autonomia; Cooperação inter-regional.
	Licenciatura em História (percurso Estudos Europeus e Política Internacional)	Regionalismo e Insularidade na Europa	Regionalismo.
	Mestrado em História Insular e Atlântica	Centros e Periferias no Mundo Atlântico	Centro(s) <i>versus</i> periferia(s).
Economia e Gestão	Licenciatura em Economia	Economia Regional	Política regional na União Europeia.

Fonte: Elaboração da autora, a partir de consulta à página eletrônica da UAc (<https://uac.pt/ensino/>).

A Universidade dos Açores oferta entre Licenciaturas, Pós-Graduações, Mestrados, e Doutoramentos um total de sessenta e dois cursos (consulta feita em maio de 2022), distribuídos entre a Faculdade de Ciências Agrárias e do Ambiente, a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, a Fa-

culdade de Ciências e Tecnologia, e a Faculdade de Economia e Gestão.

Nossa consulta não identificou referência direta às Rups em nenhum programa das unidades curriculares dos planos de estudo dos cursos. O mais próximo que foi encontrado, em quatro cursos das áreas de História, Economia e Estudos Euro-Atlânticos, foram referências a autonomia, política regional, cooperação inter-regional, centro/periferia, conteúdos nos quais questões relativas às Rups podem ser abordadas, no entanto, a depender da iniciativa do docente responsável pela disciplina.

Temos consciência que o dia a dia da sala de aula é dinâmico e pode ocorrer que a temática das Rups esteja sendo abordada em outros cursos, ou mesmo que os planos de estudos possam não estar totalmente atualizados no *site*, mas considerando o resultado concreto desta consulta, podemos perceber que nos *curricula* da UAc a temática das Rups não encontra um expressivo espaço de inserção.

Na produção de conhecimento – a investigação

Temos argumentado em trabalhos anteriores que uma das contribuições que a educação superior pode oferecer à sociedade é a produção de conhecimento, que propicie conhecer melhor as realidades a fim de que possa subsidiar políticas públicas, tomadas de decisões governamentais, ações sociais, ações empresariais, entre outros.⁷ Como pondera

7 NASCIMENTO, Eliane Cristina da Silva; VALENTE, Isabel Maria Freitas – “Educação e Empoderamento Feminino: Caminhos da União Europeia”. In Temas de Integração. N.º 41, 2021, pp. 97-109; NASCIMENTO, Eliane Cristina da Silva – Ensino Superior, Megatendências Globais e o Empoderamento Feminino nas Ciências Sociais e Humanas: Percursos e Desafios. Cátedra UNESCO EDUWELL, 2021. Trabalho Final de Curso.

José Díaz, Catedrático de Teoria e História da Educação da Universidade de Salamanca, ao refletir sobre a universidade para o século XXI: “Nuestras sociedades han cambiado profundamente, y la universidad de ninguna manera puede resultar ajena a tales movimientos, dado el carácter identitario e histórico de su ser social”.⁸

Conforme referido anteriormente, a temática das Rups reveste-se de interesse para diferentes dimensões que envolvem a dinâmica social e política, assim, os resultados apresentados na sequência demonstram, nas diversas frentes de produção de conhecimento nas quais a Universidade dos Açores atua, como a temática das Rups vem sendo explorada.

A Universidade dos Açores possui sete Centros de Investigação & Desenvolvimento: Centro de Biotecnologia (CBA), Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico (CEEAPLA), Centro de Estudos Humanísticos (CEHu), Centro de História d’Aquém e d’Além Mar (CHAM), Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos (CIBIO), Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UAc), e Grupo de Biodiversidade dos Açores (GBA-cE3c).

Nossa consulta resultou três projetos de investigação, um concluído e dois em andamento, que abrangem a temática das Rups, todos vinculados ao Centro de Estudos Humanísticos (Quadro 2).

Os dois projetos em andamento iniciaram em 2020. O projeto RIU RUP dedica-se à formação de uma rede internacional de universidades das Rups da União Europeia que contribua para, entre outros, consolidar áreas científicas e tecnológicas estratégicas para os Açores,⁹ e o segundo projeto, Projeto EURILHAS, tem como meta proceder ao mapea-

8 DÍAZ, José María Hernández – “¿Qué universidad para el siglo XXI?”. In Revista Lusófona de Educação. N.º 52, 2021, pp. 133-152, p. 137.

9 C.f. <https://fgf.uac.pt/projeto/1041>

mento das ilhas da Europa e à sua organização em termos da respectiva circunstância sociopolítica.¹⁰

Quadro 2 - Rups nos Projetos de Investigação da UAc.

Ano	Referência
2017	As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia e os seus vizinhos soberanos (CEHu) - concluído
2020	EURILHAS (CEHu) – em andamento
2020	Projeto RIU RUP - Rede Inter-Universitária RUP (CEHu) – em andamento

Fonte: Elaboração da autora, a partir de consulta à página eletrônica da UAc (<https://novoportal.uac.pt/pt-pt/investigacao-centros-de-id>).

Entre programas de mestrados e doutoramento, a UAc possui vinte e quatro cursos, em quatro destes foram encontradas investigações que têm como objeto de estudo algum aspecto relacionado às Rups (Quadro 3). A área de Relações Internacionais é a que mais se destaca, com seis dos nove trabalhos identificados, as demais áreas são Gestão e Ciências Econômicas.

Em termos temáticos predominam questões referentes à política externa, competitividade, segurança e defesa, e se observarmos a temporalidade dos trabalhos é possível perceber que após três dissertações concluídas na primeira década dos anos 2000, só mais recentemente as Rups voltam a ganhar espaço nas investigações, com três dissertações concluídas em 2018 e mais três em andamento.

10 C.f. Fundação Gaspar Frutuoso (uac.pt)

Quadro 3 - Rups em Teses e Dissertações da UAc.

Categoria/ status	Área	Referência
Dissertação/ concluída	Relações Internacionais	Política das Pescas e sustentabilidade (Valério, 2018) ^a
Dissertação/ concluída	Relações Internacionais	Rups e a ação externa europeia (Fonseca, 2018) ^b
Dissertação/ concluída	Gestão	Ultraperiferia e Internacionalização (Câmara, 2007) ^c
Dissertação/ concluída	Ciências Económicas e Empresariais	Presença online das DMOs das Regiões Ultraperiféricas (Pimentel, 2018) ^d
Dissertação/ concluída	Relações Internacionais	Posição geográfica das Rups e segurança (Lopes, 2010) ^e
Dissertação/ concluída	Gestão de Empresas	Posição geográfica e competitividade (Cordeiro, 2007) ^f
Dissertação/ em andamento	Relações Internacionais	O contributo dos Açores para o conceito de Ultraperiferia (Borges, s.d.) ^g
Dissertação/ em andamento	Relações Internacionais	Rups e defesa (Martins, s.d.) ^h
Dissertação/ em andamento	Relações Internacionais	Rups e Política Externa da UE

Fonte: Elaboração da autora.

O universo das publicações acadêmicas, vinte e três no total, mostra-se mais abrangente tanto no número de autores envolvidos como no panorama temático. Além das temáticas encontradas nas investigações resultantes de mestrados e doutoramentos, nos artigos e capítulos de livro acresce discussões em torno do desenvolvimento sustentável, da cooperação inter-Rups, da política econômica, do turismo, da diplomacia, entre outros (Quadro 4).

Quadro 4 - Rups em publicações cujos autores têm afiliação institucional na UAc.

Temática	Referência
Desenvolvimento Sustentável nas Rups	Gil, 2016 ⁱ ; Couto et. al. 2021 ^j ; Couto, (no prelo) ^k
Insularidade / Subsidiariedade	Amaral, 2022 ^l ; Faria e Castro, 2022 ^m
Fundos europeus e as Rups	Fortuna, Couto, 2022 ⁿ
Cooperação entre as Rups	Oliveira, 2022 ^o
Rups (evolução, problemática, oportunidades)	Fortuna, 2009 ^p ; Valente, (no prelo) ^q
Política económica europeia e as Rups	Fortuna, 2005 ^r
Turismo nas Rups	Fortuna; Maciel, 2020 ^s ; Couto et. al., 2021 ^t ; Castanho et. Al., 2021 ^u ; Couto et. al. 2020 ^v ; Couto, 2020 ^w
Rups e o espaço político europeu	Amaral, 2013 ^x ; Amaral, 2012 ^y ; Lopes, (no prelo) ^z
Rups / Relações Internacionais / Política externa	Andrade, (no prelo) ^{aa} ; Rocha (no prelo) ^{ab} ; Fontes, (no prelo) ^{ac}
Regionalismo / Autonomia	Amaral, (no prelo) ^{ad} ; Mota Amaral, (no prelo) ^{ae}

Fonte: Elaboração da autora.

O último dado pesquisado para compor este panorama sobre as Rups como objeto de estudo foi Reuniões Científicas/Cursos realizados na Universidade dos Açores. Consideramos que tais eventos além de cumprir um papel de divulgação da ciência e de estabelecimento de troca de experiências entre pesquisadores, também, pode fomentar o interesse de estudantes para a temática das Rups, o que pode proporcionar um aumento da produção de conhecimento na área. No total foram encontrados onze registros (Quadro 5).

Quadro 5 - Rups em Reuniões Científicas e Cursos realizados na UAc.

Ano	Referência
2014	Colóquio Internacional Os Açores e as fronteiras da Europa
2015	Paz e Segurança no mundo: a centralidade dos Açores e a responsabilidade da Europa (Comemorações Dia da Europa)
2016	The European Union's Outermost Regions and their Sovereign Neighbours - Legal, Political and Cultural Framework
2017	Conferência Internacional Jean Monnet The European Union's Outermost Regions in the Caribbean and their sovereign neighbours. Geopolitical Strategies
2017	Colóquio Internacional Federalismo em Tempos de Renacionalização
2018	Seminários Portugal, Espanha e o Atlântico (painéis sobre a ultraperiferia)
2019	A União Europeia - entre o tempo e a norma (curso intensivo, contemplava a importância das Rups)
2020-2021	Webnário European Outermost Periphery and Atlantic Centrality. The Azores and the Euro-Atlantic Space
2020	Webnário Ultraperiferia europeia e centralidade Atlântica
2022	Jornadas Internacionais Rups da UE: história, narrativas e desafios contemporâneos Seminário de Mestrado dedicado às questões das Rups

Fonte: Elaboração da autora a partir da consulta aos Relatórios Anuais de Atividades do CEHu (2017-2021) e consulta oral com a Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente.

Em linhas gerais, este breve panorama das Rups como objeto de estudo na Universidade dos Açores nos mostrou que:

- Os dados registrados nas páginas eletrônicas dos cursos não nos permite afirmar que os *currícula* da UAc tratam as Rups como tema a ser abordado nas unidades curriculares. Tal questão ainda estaria sob a iniciativa dos docentes, pontualmente, quando ministram determinadas disciplinas.
- Os Projetos de Investigação abrangem as Rups sob a perspectiva de um reconhecimento do próprio território, de

sua internacionalização e da formação de uma rede de conhecimento, fatores fundamentais para a consolidação desta temática no âmbito da Academia.

- Na abordagem sob a qual as Rups vêm sendo exploradas, predominam aspectos sobre geopolítica e economia, seguidos de temáticas relativas ao turismo e sustentabilidade.

- Nas reuniões científicas, debates em torno da posição geopolítica das Rups predomina, mas destacamos a emergência de uma temática, destacada em um evento de 2005, e que reveste-se de urgência na atualidade – a paz e a segurança no mundo.

Cabe registrar, ainda, três observações feitas ao realizar o levantamento dos dados para o panorama aqui apresentado que demonstram que a temática das Rups têm conquistado maior espaço na universidade: (i) a publicação do número 15 da Coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos, sob o título *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, todo dedicado à temática e possui entre seus autores, cinco da Universidade dos Açores; (ii) a organização de um número especial sobre os Açores, da Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP), ainda no prelo; (iii) o interesse de investigadores de outras universidades, que têm investido esforços na promoção desta temática, como também dedicam-se à temática em suas publicações.

Considerações

Este breve panorama deixa como reflexão que os *curricula* tem potencial para contribuir com respostas para as questões societais, neste sentido, a inserção direta da temática das Rups nos programas de unidades curriculares pode contribuir para um melhor conhecimento, por parte dos estudantes, das especificidades destas regiões.

Também, que aprofundar a produção de conhecimento sobre as Rups, tanto pela ampliação temática, bem como pelo incentivo à uma abordagem interdisciplinar, pode potencializar o impacto do conhecimento produzido sobre as Rups em questões ainda prementes.

Analisar o contexto da Universidade dos Açores nos mostrou que o interesse pelas Rups como objeto de estudo tem crescido, mas por outro lado, que ainda há espaços a serem explorados, o que pode possibilitar pesquisas futuras relevantes sobre o assunto.

Por fim, se pensarmos no papel que a universidade pode ocupar, que a Universidade dos Açores e as demais universidades geograficamente localizadas nas Rups sejam contemporâneas, nos termos do filósofo Giorgio Agamben, ou seja, que percebam, cada vez mais, a temática das Rups como algo que lhe concerne e que não cessem de interpelar este contexto, principalmente, sob o olhar de uma maior diversidade de áreas do conhecimento e de focos de estudo.

'Notas das Tabelas'

a VALÉRIO, Bruno Castanho – A Política Comum das Pescas e as Regiões Ultraperiféricas: o contributo político/legal para a sustentabilidade das pescas na Macaronésia. (texto policopiado). Ponta Delgada, 2017. Dissertação de Mestrado.

b FONSECA, Henrique Cordeiro – Política de vizinhança para o Atlântico: as regiões ultraperiféricas e a ação externa europeia. (texto policopiado). Ponta Delgada, 2018. Dissertação de Mestrado.

c CÂMARA, Francisco José Lopes – A internacionalização a partir da ultraperiferia europeia: uma abordagem relacional: o caso da Região Autónoma dos Açores. (texto policopiado). Ponta Delgada, 2007. Dissertação de Mestrado.

d PIMENTEL, Luís Gonçalo Mota – Análise comparativa da presença online das DMOs das Regiões Ultraperiféricas. (texto policopiado). Ponta Delgada, 2018. Dissertação de Mestrado.

e LOPES, Tiago Lourenço - A importância da posição geográfica das Regiões Ultraperiféricas da Madeira, dos Açores e das Canárias na prevenção e repressão das ameaças à segurança que têm por

objectivo o continente europeu. (texto policopiado). Ponta Delgada, 2010. Dissertação de Mestrado.

f CORDEIRO, Maria Vitória da Silva dos Anjos – Posicionamento estratégico das empresas ultraperiféricas face aos competidores externos. (texto policopiado). Ponta Delgada, 2007. Dissertação de Mestrado.

g BORGES, Mariana – O contributo dos Açores para o conceito de ultraperiféria. Ponta Delgada, s.d. Dissertação de Mestrado em andamento.

h MARTINS, Claudia – A aplicação do artigo 349 do TFUE: a sua origem, evolução e perspectivas de consolidação na defesa das Regiões Ultraperiféricas. Ponta Delgada, s.d. Dissertação de Mestrado em andamento.

i GIL, A. “Contributos científicos para um desenvolvimento (mais) sustentável nas Regiões Ultraperiféricas Europeias (RUP)”. *Açoriano Oriental, Açores Magazine, UAciência*, 2016, pp. 28-29.

j COUTO, Gualter et. al. - “Transportation and Infrastructures’ Sustainability in Ultra-peripheral Territories: Studies Over the Azores Region”, 2021.

k COUTO, Gualter - “Sustainable Development Planning and Governance of Ultra-Peripheral Territories and Low-Density Regions”. (no prelo).

l AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco – “Insularidade e a Europa das Ilhas”. In *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Simões Filho: Editora Mente Aberta, 2022, pp. 17-38.

m FARIA E CASTRO, Pedro – “Ilhas e Subsidiariedade”. In *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Simões Filho: Editora Mente Aberta, 2022, pp. 39-50.

n FORTUNA, Mário José Amaral; COUTO, Gualter Manuel Medeiros – “Aplicação dos fundos europeus na Região Autónoma dos Açores”. In *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Simões Filho: Editora Mente Aberta, 2022, pp. 161-201.

o OLIVEIRA, Rodrigo Vasconcelos – “A política de cooperação entre as Regiões Ultraperiféricas do Atlântico”. In *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Simões Filho: Editora Mente Aberta, 2022, pp. 265-288.

p FORTUNA, Mário José Amaral - “A Problemática das Regiões Ultraperiféricas”. In *Compêndio de Economia Regional*. Parede, Portugal: Príncipeia, 2009.

q VALENTE, Isabel Maria Freitas – “Regiões Ultraperiféricas da União Europeia, que estratégia? O caso dos Açores e a evolução das RUPs-problema às RUPs-oportunidade”. In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

r FORTUNA, Mário José Amaral – “A Política Económica Europeia e Portuguesa para o futuro das Regiões Ultraperiféricas Atlânticas”. In *Portugal e o Atlântico – 60 anos de acordos dos Açores*. Lisboa,

Portugal: Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa, 2005.

s FORTUNA, Mário; MACIEL, Raquel - "Sazonalidade do Turismo e Dimensão do Mercado - O Caso das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia". In *O Turismo na Economia dos Açores: Do Arranque do Século XXI à Pandemia de 2020*. Ponta Delgada, Portugal: Edição CEEAplA, Universidade dos Açores, 2020, pp. 195-213.

t COUTO, Gualter et. al. - "Guidelines for Tourism Sustainability in Ultra-Peripheral Territories: A Research Based on the Azores Region's Touristic Companies' Analysis". In *Sustainability*, V. 13, N.º 7, 2021, pp. 3895-3895.

u CASTANHO, Rui et. al. - "Os Impactos do Novo Coronavírus sobre o Turismo nos Territórios Ultraperiféricos: O Caso da Região Autónoma dos Açores". In *Revista Científica Monfragüe Resiliente – Scientific Journal*. N.º XIV, 2021, pp. 199-214.

v COUTO, Gualter Manuel Medeiros - "Principles of Sustainable Tourism and Cultural Management in Rural and Ultra-peripheral Territories: Extracting Guidelines for Application in the Azores Archipelago". In *Cultural Management: Science and Education*, V. 4, N.º 1, 2020.

w COUTO, Gualter Manuel Medeiros - "Princípios de Planeamento Estratégico e Gestão de Turismo Rural em Territórios Ultraperiféricos: O Caso de Estudo do Arquipélago dos Açores". In *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, 2020.

x AMARAL, Carlos E. Pacheco - "Frontiers, Periphery, Ultraperiphery and Neighbours of Europe". In *Construire l' Espace Politique Européen. Historiographies, politiques et territoires. Building the European Political Space. Historiography, policies and territories, 2001-2014*. Paris: L'Harmattan, 2013.

y AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco - "Frontiers, Ultraperiphery and Neighbors of the European Union". In *Historiographies, politiques et territoires: La construction de l'espace politique européen / Historiography, Policies and Territories: the building of the European political space*. Bologna: II Mulino, 2012.

z LOPES, Nuno - "O estatuto de Região Ultraperiférica e a sua importância na União Europeia: o caso açoriano". In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

aa ANDRADE, Luís - "Os Açores, Portugal e as Relações Internacionais na actualidade". In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

ab ROCHA, Miguel - "O vector açoriano na Política Externa Portuguesa". In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

ac FONTES, Paulo - "As relações transatlânticas e a centralidade nos Açores: entre passado e futuro". In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

ad AMARAL, Carlos E. Pacheco – “Os Açores e a Europa. Europa das Regiões/Europa com as Regiões”. In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

ae MOTA AMARAL, João Bosco – “O debate sobre a Autonomia dos Açores e da Madeira na Assembleia Constituinte”. In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. (no prelo).

Bibliografia

AGAMBEN, Giorgio – *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*. Tradução de Vinicius Nicastro Honesko. Chapecó, SC: Argos, 2009.

GIL, Antonio Carlos – *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4ª Edição. São Paulo: Editora Altas S.A., 2002.

SANTOS, Fernando Seabra; ALMEIDA FILHO, Naomar – *A quarta missão da universidade: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento*. Coimbra, Portugal; Brasília, Brasil: Imprensa da Universidade de Coimbra; Editora UnB, 2012.

SILVA, Tomaz Tadeu - *Documentos de identidade: Uma introdução às teorias do currículo*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

TORGAL, Luís Reis; ÉSTHER, Angelo Brigato - *Que universidade? Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

VALENTE, Isabel Maria Freitas (org.) - *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Simões Filho: Editora Mente Aberta, 2022.

PARTE IV

A ULTRAPERIFERIA E A SEGURANÇA EUROPEIA NO CONTEXTO MUNDIAL

A parte quarta da obra configura um exercício prático de avaliação da importância geoestratégica das RUPs, e muito particularmente dos Açores, para a segurança europeia, numa perspetiva histórica que não ofusca uma abordagem crítica do momento atual de guerra na Europa. A encerrar, uma perspetiva sobre o futuro da União Europeia no plano interno e mundial.

No capítulo oitavo, dedicado aos *Açores e a Aliança Atlântica*, Luís Vieira Andrade analisa a relevância do arquipélago dos Açores no âmbito da política externa portuguesa para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Segundo o autor, a importância da localização geoestratégica dos Açores decorre do possível controlo das rotas marítimas do Atlântico oriental, do acesso ao Mediterrâneo, das rotas Europa-África, Europa-América Latina, Europa-Estados Unidos da América e Canadá, do reforço rápido em caso de crise ou de conflito na Europa, no Médio Oriente, no Magrebe ou na África ocidental. O facto de o mar interterritorial português ser atravessado pelas mais densas e importantes rotas marítimas do mundo provenientes da América do Norte, do Atlântico Sul e do Mediterrâneo permite concluir sobre o valor acrescido de Portugal, o qual se deve essencialmente ao papel de *linkage*, na intersecção das componentes europeia e americana da Aliança.

No capítulo nono, sobre o *Diálogo Transatlântico Multipolar*, Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha aborda os desafios enfrentados no atual contexto de guerra que assola o continente europeu e as consequências deste conflito para

a importância estratégica dos Açores para a segurança do Atlântico. O autor assinala que o posicionamento geoestratégico do Arquipélago dos Açores foi fulcral para o controlo do Atlântico durante o século passado. Por outro lado, realça que desde o fim da II Guerra Mundial a NATO tem garantido a segurança da Europa ocidental e contribuído para a estabilidade no sistema internacional. Deste modo, neste capítulo, são analisados os momentos tensos pelos quais passou a parceria transatlântica. Portugal, enquanto país fundador da NATO e membro da União Europeia não pode agora ficar alheio aos desenvolvimentos mais recentes e aos desafios estratégicos que a transformação da segurança europeia pelo alargamento da NATO aos estados nórdicos. Em suma, os Açores mantêm a sua relevância do ponto de vista estratégico na guerra antissubmarina, e no seu papel de assegurar as rotas do Atlântico e de manter aberto o estreito de Gibraltar; do ponto de vista económico, as futuras adesões implicarão um esforço adicional da UE em auxiliar economicamente os novos Estados, com uma menor disponibilidade para continuar a apoiar Estados-membros como Portugal.

No décimo e último capítulo, Mário Fortuna questiona *O que Esperamos da Europa - O que nos dá a Europa* para discutir as expectativas em torno da União Europeia, as quais passam por uma exegese do quadro orçamental plurianual da União Europeia - *Next Generation EU* – baseado em solidariedade e corresponsabilidade. Contextualizando a reflexão no momento atual, o autor descreve os resultados da Conferência Sobre o Futuro da Europa, divulgados no dia 9 de maio de 2022, dia da Europa. A análise centra-se em dois pontos, sendo o primeiro “Uma Economia mais Forte, Justiça Social, e Empregos” e o segundo “A Europa no Mundo”. É aqui que se destacam a importância do reforço da identidade europeia e a cooperação e parceria para apresentar a Europa não como uma fortaleza, mas como um protagonista no palco internacional capaz de dialogar com todos.

OS AÇORES E A ALIANÇA ATLÂNTICA

Luís Manuel Vieira de Andrade, PhD

Universidade dos Açores

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4250-6184>

Resumo

Este artigo tem como objectivo analisar o papel desempenhado por Portugal e pelo arquipélago dos Açores no âmbito da Aliança Atlântica, desde o seu início, em 1949, até hoje. Por outro lado, e como não podia deixar de ser, são analisadas as relações entre Portugal e os EUA, designadamente no que diz respeito ao Acordo de Cooperação e Defesa entre aqueles dois países.

Palavras-chave: Portugal; EUA; NATO; Açores.

Abstract

This paper analyses the role played by Portugal and the archipelago of the Azores in what concerns the North Atlantic Treaty Organization, since its beginning in 1949 until today. On the other hand, it is also taken into consideration the relations between Portugal and the United States of America,

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-9>

mainly in what concerns the Bilateral Defense Agreement between those two countries.

Keywords: Portugal; USA; NATO; Azores.

Introdução

Este artigo tem como objectivo analisar a relevância do arquipélago dos Açores no âmbito da política externa portuguesa para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

A criação da NATO, a 4 de abril de 1949, em Washington, teve como objectivo primordial a contenção do expansionismo soviético após o final da Segunda Guerra Mundial. Ao longo deste conflito, foi evidente a necessidade por parte das potências aliadas em obterem facilidades de natureza militar no arquipélago dos Açores, como foi o caso do Reino Unido, na ilha Terceira, em outubro de 1943, e dos Estados Unidos da América, na ilha de Santa Maria, em novembro de 1944.

As razões subjacentes a ambas as solicitações têm a ver, sobretudo, com a localização geográfica daquele arquipélago e com o conseqüente apoio logístico que era concedido às forças aliadas nas suas deslocações entre o continente norte-americano e a Europa. Por outro lado, o controlo da ameaça submarina alemã era muito facilitado a partir dos Açores, designadamente da base das Lajes na ilha Terceira.

Não vamos abordar a problemática relacionada com a importância geoestratégica dos Açores ao longo da guerra 1939-1945, uma vez que já existe um número significativo de publicações que estudam e analisam essa matéria, mas tão somente referir que durante aqueles anos, assim como posteriormente, o arquipélago foi, de facto, extremamente relevante no que diz respeito ao controlo do Atlântico Nor-

te e à projeção de forças dos EUA para a Europa, o norte de África e o Médio Oriente. Aliás, o *quid pro quo* encontrado para a cedência de facilidades militares aos EUA na ilha de Santa Maria foi justamente o apoio deste país a Portugal tendo como objectivo a expulsão dos Japoneses de Timor, na medida em que não havia qualquer acordo bilateral entre a nação norte-americana e o nosso país. Aliás, Oliveira Salazar não confiava nos EUA, na medida em que, entre outros aspectos, receava o que designava como o imperialismo norte-americano na Europa e no mundo.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, os *Joint Chiefs of Staff* dos Estados Unidos da América pressionaram a administração do seu país no sentido de Portugal vir a ser um membro fundador da Aliança Atlântica, algo que seria extremamente difícil uma vez que o nosso país, na altura, não era uma democracia, condição *sine qua non* para um Estado ser membro daquela Organização internacional, como se pode ler no preâmbulo do Tratado de Washington. Muito embora tenha havido, de facto, no início, várias resistências, hesitações e até receios por parte de António de Oliveira Salazar e de outros responsáveis portugueses, o facto é que Portugal foi um país membro fundador da NATO, em abril de 1949. E a razão mais importante que explica este facto prende-se essencialmente com a relevância geoestratégica do arquipélago dos Açores, como é evidenciado na análise da documentação diplomática norte-americana da altura (*Foreign Relations of the United States of America*).

As razões que se prendem com essa importância geoestratégica são, na generalidade, as mesmas que explicam a relevância das ilhas ao longo da Segunda Guerra Mundial. Isto é, a necessidade por parte dos Aliados do apoio logístico em termos materiais e humanos à Europa assim como a luta contra a ameaça submarina alemã no Atlântico Norte. São estas razões que explicam o facto de se ter designa-

do, na altura, o arquipélago dos Açores como o elo essencial entre o continente europeu e os EUA na medida em que era o único ponto de ligação que estava disponível entre os dois continentes.

Após 1945, a realidade geopolítica e geoestratégica alterou-se por completo. Ocorreu o que muitos cientistas políticos designam por bipolarização das Relações Internacionais, tendo os centros de poder que estavam no continente europeu se deslocado para Washington e Moscovo, respectivamente. É o fim do Euromundo, para utilizar uma expressão do Professor Adriano Moreira e que é indiciadora de que o continente europeu perdeu a sua relevância geopolítica e geoestratégica no âmbito das Relações Internacionais, dando lugar ao que se convencionou designar por Guerra Fria e que tem o seu início formal com o discurso do Presidente Truman ao Congresso dos EUA em 1947. E é justamente neste novo contexto de Guerra Fria que Portugal, e em concreto o arquipélago dos Açores, continua a desempenhar um papel da maior relevância.

Os Açores, a Política Externa Portuguesa e a NATO

Tendo em consideração o que foi referido anteriormente, Portugal, e em concreto o arquipélago dos Açores, devido sobretudo à sua situação geográfica que determinou a sua importância geoestratégica, contribuiu significativamente para a vitória dos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial e, mais tarde, na luta contra o expansionismo soviético na Europa e no mundo.

Foram, no entanto, os múltiplos acontecimentos que ocorreram entre 1945 e 1949 que nos ajudam a perceber a necessidade da criação de uma aliança entre os vários países da Europa ocidental e da América do Norte. O expansionismo soviético teve lugar, de uma forma clara e inequívoca,

nos anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, aproveitando o facto de se terem criado vazios de poder decorrentes das derrotas da Alemanha a ocidente e do Japão a oriente. Como é sabido, um dos princípios fundamentais da Geopolítica assenta no facto de que quando se criam vazios de poder, alguém, mais tarde ou mais cedo, ocupá-los-á. E foi exactamente isso o que aconteceu. Na altura, o Primeiro Ministro britânico, Winston Churchill abordou este assunto, referindo o seguinte: “An iron curtain is drawn down upon their front. We do not know what is going on behind it.”¹

Em todo este contexto, é relevante referir que já em 1944 e 1945, George Kennan se tinha apercebido que as contínuas tentativas do Presidente Franklin Delano Roosevelt para que os EUA se associassem à União Soviética eram política, histórica e moralmente erradas.² Kennan baseava-se no facto de que o expansionismo soviético tivera o seu início com a anexação da Estónia, Letónia e Lituânia conjuntamente com algumas áreas da Finlândia, Roménia, Polónia, nordeste da Alemanha e o leste da Checoslováquia.³

Independentemente dos múltiplos acontecimentos que decorreram entre os anos de 1945 e 1949, gostaríamos de destacar dois que, de facto, foram cruciais para a formação da NATO. O primeiro foi a queda do governo checoslovaco em 1948 e o segundo foi o bloqueio de Berlim que durou quase um ano (junho de 1948 a maio de 1949). Nessa altura, foi evidente que a União das Repúblicas Socialistas So-

1 *The North Atlantic Treaty Organization – Facts and Figures*, NATO Information Service, Brussels, 1968, pp. 18.

2 Don Cook, *Forging the Alliance – NATO 1945-1950*, Secker and Warburg, London, 1989, p. 58. Veja-se, também, o livro de George Kennan intitulado *American Diplomacy*, the University of Chicago Press, Chicago and London, 1984, pp. 107-128.

3 Luís Andrade, *Os Açores, a Segunda Guerra Mundial e a NATO*, Impraçor, S.A., Ponta Delgada, 1992, pp. 208-209.

viéticas não admitiria qualquer tipo de contestação ao seu controlo assim como às suas regras e ideologia marxista-leninista por parte dos países da Europa central e do leste.

No que diz respeito ao nosso país e tendo em consideração o contexto referido anteriormente, é relevante fazer notar que, quer a relação bilateral com os EUA iniciada formalmente em 1948, quer a adesão à NATO em 1949, contribuíram significativamente para que a política externa de Portugal, designadamente a sua política colonial, fosse perspectivada de uma forma mais benigna por parte de alguns dos Estados membros da NATO, em particular os EUA. Isto é, na perspectiva norte-americana dessa altura o nosso país prestava um contributo não despidendo ao mundo ocidental na medida em que lutava contra o expansionismo soviético no continente africano, designadamente na África austral, impedindo, desta forma, a implementação das designadas áreas ou esferas de influência.

No entanto, a adesão do nosso país à Aliança Atlântica foi entendida por alguns como uma alteração incompreensível das tradicionais directrizes que caracterizavam a política externa portuguesa, as quais eram contrárias ao envolvimento de Portugal nas quase constantes contendas europeias.⁴ Um deles foi Alfredo Pimenta que tinha, na realidade, uma posição muito contrária à adesão de Portugal à Aliança Atlântica, chegando mesmo a escrever o seguinte: “Os Estados Unidos decidiram um dia, e não há muito, porque o fizeram pela voz de Roosevelt, quais eram as fronteiras da sua influência e interesses. E não fizeram cerimónia: colocaram dentro dessas fronteiras o arquipélago dos Açores. Agora, com o pacto do Atlântico, colocaram Portugal inteiro.”⁵

⁴ Luc Crollen, “Portugal” in *Small Powers in Alignment*, O. De Raymaecker and Others, Leuven University Press, Leuven, 1974, p. 31.

⁵ Citado em Matos Gomes, *Política Externa de Salazar*, Edições Além, Lisboa, 1953, p. 239.

Por outro lado, o nosso país não tinha, nem podia ter, a percepção real da ameaça soviética que se fazia sentir em vários países da Europa central e do leste na altura. Para além deste aspecto muito importante, havia a necessidade da preservação do império colonial português, designadamente em África. E para isso necessitava de manter boas relações com as potências que dominavam o Atlântico na altura: o Reino Unido e os Estados Unidos da América do Norte, respectivamente.

Um outro aspecto a ter em consideração relativamente a este assunto tem a ver com o facto de que a adesão de Portugal à NATO não colidia com qualquer aliança que o envolvia. Quer a aliança de 1373 com a Inglaterra, quer o Tratado de Amizade e Não Agressão de 1939 com a Espanha, assim como o seu Protocolo Adicional de 1940, não constituíam qualquer impedimento relativamente à participação de Portugal na Aliança Atlântica.

Como já foi referido, a política externa portuguesa esteve sempre em sintonia com a potência marítima dominante no oceano Atlântico por razões que se prendem, entre outros aspectos, com a necessidade da manutenção do seu império colonial. De facto, desde o final do século XIV com a Inglaterra e, principalmente, depois da Segunda Guerra Mundial, com os Estados Unidos da América, o nosso país desenvolveu sempre relações de grande proximidade com interesse para ambas as partes. Podemos, de igual modo, afirmar que Portugal dá um contributo significativo à segurança ocidental na medida em que “a emergência de novas ameaças e o aumento das que existem hoje, concederam um valor acrescido ao papel português de *linkage*, situado na intersecção das componentes europeia e americana da Aliança.”⁶

⁶ Jaime Gama, *Política Externa Portuguesa – 1983-1985*, Biblioteca Diplomática, Série C, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1985, p. 185.

Por outro lado, a partir do território português é possível controlar-se as rotas marítimas do Atlântico oriental, o acesso ao Mediterrâneo, as rotas Europa-África, Europa-América Latina, Europa-Estados Unidos da América e Canadá, o reforço rápido em caso de crise ou de conflito no teatro europeu ou no Médio Oriente, assim como no Magrebe e na África ocidental e a contenção da ameaça submarina à Europa e aos Estados Unidos da América. Podemos, de igual modo, constatar que após a criação da NATO, tanto a evolução da ameaça como a formulação da doutrina da NATO destinada a dissuadi-la e, em caso de conflito, anulá-la (resposta flexível e reforço estratégico) contribuíram para aumentar gradualmente a importância das posições portuguesas para a defesa da Europa.⁷

Um outro aspecto extremamente relevante prende-se com o facto de o mar interterritorial português ser atravessado pelas mais densas e importantes rotas marítimas do mundo provenientes da América do Norte, do Atlântico Sul e do Mediterrâneo.⁸ Por outro lado, Luc Crollen acerca deste assunto escreveu o seguinte: “Portugal’s main contribution to NATO is the use of its ports, air and naval bases on the continent or in the Atlantic Islands.”⁹

Independentemente dos avanços tecnológicos que têm vindo a ocorrer no decurso dos últimos anos, é evidente que a importância geoestratégica dos Açores não diminuiu, como alguns têm vindo a defender. O que tem sucedido, em nosso entender, é que essa relevância é, de facto, conjuntural. Isto é, há períodos de maior ou de menor importância que são o resultado da conjuntura internacional. Porém, uma coisa é certa. A imprevisibilidade das Relações In-

7 Luís Andrade, *Ibid.*, p. 222.

8 *Ibid.*,

9 Luc Crollen, *op. cit.*, p. 63 e pp. 257-258.

ternacionais é um dado adquirido e os EUA estão conscientes disso mesmo. Muito embora tenham reduzido substancialmente a sua presença na Base das Lajes no decurso dos últimos anos, tudo leva a crer que não irão abandonar por completo aquela base na medida em que, como já foi referido anteriormente, os vazios de poder são potencialmente muito perigosos no âmbito da geopolítica. Vejam-se, por exemplo, as várias visitas à ilha Terceira que tiveram lugar ao longo dos últimos anos por parte de altos dirigentes da República Popular da China, que estiveram na origem de várias especulações acerca do interesse daquele país pelos Açores, designadamente da base das Lajes.

Aliás, a própria teoria geopolítica durante a Guerra Fria foi clara relativamente à contínua necessidade de se ter em consideração a criação de áreas ou zonas de influência um pouco por todo o mundo, designadamente no chamado Terceiro Mundo, ou mundo em vias de desenvolvimento, para utilizar uma expressão utilizada durante a Guerra Fria.

Relativamente a esta matéria, gostaríamos de citar a designada “area globalist approach” das Relações Internacionais referida, por exemplo, por Henry Kissinger, assim como à “area specialist approach”. Isto é, qualquer conflito que ocorresse no referido Terceiro Mundo teria de ser, em primeiro lugar, analisado no âmbito das Relações Leste-Oeste, antes de se ter em consideração as especificidades locais. Um exemplo paradigmático que consubstancia esta tese tem a ver com o caso de Angola, cuja guerra civil contou com o apoio dos EUA à UNITA e com a ajuda da URSS ao MPLA, respectivamente.

Por outro lado, ao longo da presença colonial portuguesa assistiu-se, nos EUA, a um grande debate entre os designados africanistas, por um lado, que defendiam a tese de que o seu país não devia ajudar um Estado europeu a manter as suas colónias, e os europeístas, por outro, que tinham so-

bretudo em mente a necessidade de se evitar a todo o custo o aumento das áreas de influência soviéticas no continente africano. Em última análise, estes últimos venceram a disputa e os EUA continuaram a ajudar indirectamente Portugal na sua luta contra os movimentos independentistas nas suas colónias, à excepção da Administração Kennedy, que adoptou uma posição claramente contrária ao colonialismo português em África.

Com o fim da Guerra Fria, em novembro de 1989, e a subsequente queda do regime soviético em dezembro de 1991, assistiu-se, no âmbito geopolítico, ao regresso a um mundo unipolar em termos estratégico-militares. Isto é, os EUA surgem como a única hiperpotência militar a nível mundial, para utilizar uma expressão utilizada pelo antigo Ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Hubert Vedrine.

Por outro lado, e como refere, por exemplo, Nuno Severiano Teixeira: “O novo sistema de segurança mundial e o novo posicionamento internacional do país determinam, a partir de então, um novo quadro para o relacionamento atlântico de Portugal.”¹⁰ Desde logo, para além dos principais vectores da política externa portuguesa relacionados sobretudo com a aliança tradicional com a potência marítima dominante, há, na realidade, uma nova componente que tem a ver com a União Europeia e a sua Política Externa e de Segurança Comum e, conseqüentemente, a sua Política Comum de Segurança e Defesa. Relativamente a esta matéria, e no início da Presidência Francesa da União Europeia (janeiro de 2022), o Presidente Macron referiu-se claramente à necessidade de a União Europeia se preocupar com a sua defesa e segurança e não depender de terceiros para atingir esse objectivo. A nossa opinião é que indepen-

10 Nuno Severiano Teixeira, “Portugal e a NATO – 1949-1999” in *Nação e Defesa*, nº 89 – 2ª Série, p. 34.

dentemente de a Europa desenvolver a sua própria defesa isto não implica que não possa haver uma compatibilização entre as duas margens do Atlântico Norte relativamente a esse desiderato. Isto é, entendemos ser perfeitamente possível um entendimento claro no que diz respeito à defesa e à segurança entre os países membros da União Europeia, por um lado, e os Estados Unidos da América do Norte e o Canadá, por outro, em consonância com o pensamento expresso por Walter Lippman, que defendia a ideia de que o Atlântico Norte é um mar interior entre os países da Europa ocidental e os dois Estados da América do Norte e que em vez de ser um elemento de separação constitui um elo de ligação entre as duas margens do Atlântico Norte.

Em todo este contexto, os compromissos de Portugal com a NATO tinham como objectivo, por um lado, a aproximação das estruturas e procedimentos militares das forças armadas portuguesas às dos seus homólogos dos restantes países membros da Aliança e, por outro lado, o cumprimento dos compromissos assumidos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, que assentavam no seguinte: a criação de uma divisão a ser inserida no âmbito das missões da NATO e, por outro lado, as missões de luta anti-submarina e o patrulhamento do Atlântico Norte.¹¹

Após o final da Guerra Fria, ocorreu uma alteração inevitável na política de segurança dos EUA que envolveu um certo desinvestimento na área da defesa, como, por exemplo uma redução do número de bases em território americano assim como no continente europeu. Uma dessas bases, como sabemos, foi a das Lajes que, ao longo dos últimos anos teve, de facto, uma redução substancial do número de militares norte-americanos com implicações de natureza económica e social que não são despiciendas para a econo-

11 *Ibid.*, p. 25

mia da ilha Terceira e, obviamente, para os seus trabalhadores. Como é sabido, o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os EUA de Junho de 1995 ainda se mantém em vigor, uma vez que nenhuma das partes solicitou a sua revisão ou mesmo renegociação. Este acordo não definia programas específicos mas concretizava as áreas de cooperação como a militar e de defesa, científica e tecnológica, assim como no âmbito das relações económicas e comerciais.

Como refere, por exemplo, o Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues: “A NATO que se encontra sob a ameaça de ver reduzido o seu poder político, por falta de uma sólida relação transatlântica, precisa de um esforço colectivo que lhe permita preservar o seu papel como instrumento de planeamento e geração de forças, objectivo em que as pequenas potências se devem concentrar...”¹²

No que diz respeito ao plano multilateral, a presença de Portugal na Aliança Atlântica é marcada não apenas pela manutenção dos seus compromissos militares, mas também, pela adaptação a uma nova realidade geopolítica e geoestratégica que assentava no facto de o inimigo de outrora ter desaparecido. Por outro lado, a NATO teve, logo no início dos anos 90 do século passado, dois grandes objectivos a concretizar: o seu alargamento a Leste e a preservação do vínculo transatlântico. Muito embora ao longo das últimas três décadas a Aliança Atlântica tenha enfrentado múltiplos desafios, como, por exemplo, a problemática acerca do Afeganistão, tem sabido manter a sua coesão, com maiores ou menores dificuldades.

Tendo em consideração o que foi mencionado anteriormente, entendemos ser relevante referir que Portugal e, mais especificamente os Açores, desempenha um papel de articu-

12 Alexandre Reis Rodrigues, *O Pensamento de Defesa em Portugal*, in *Cadernos Navais*, Centro de Estudos Estratégicos da Marinha, nº 58, Outubro-Dezembro de 2020, p. 56.

lação e fronteira entre a Europa e os EUA. Por outro lado, urge referir um aspecto que tem a ver com a articulação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul. Não pode haver segurança do Atlântico Norte se não houver segurança do Atlântico Sul, uma vez que, entre muitas outras coisas, a nossa língua é falada em ambas as margens do Atlântico Sul.

Um outro aspecto a referir em todo este contexto, tem a ver com a necessidade da criação de uma organização de segurança do Atlântico Sul (South Atlantic Treaty Organization) envolvendo países da costa oriental da América do Sul e da costa ocidental africana. E é exactamente em todo este contexto que o arquipélago dos Açores desempenha um papel da maior importância na ligação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul.

Os Açores desempenham um papel de fronteira e articulação entre a América do Norte e o continente europeu, por um lado, e entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, por outro.

A recente criação do Atlantic Center e do Centro de Defesa do Atlântico constituem, de facto, novas oportunidades para o incremento da investigação científica e tecnológica no que diz respeito ao mar e à atmosfera. Por outro lado, a implementação de um centro espacial em Santa Maria, contribui significativamente para a investigação relativamente ao espaço. Todos estes aspectos ajudam a explicar, inequivocamente, a importância do nosso país e, em concreto, do arquipélago dos Açores não apenas para os Estados Unidos da América mas, também, para a Aliança Atlântica.

Muito embora os EUA tenham vindo, no decurso dos últimos anos, a dar uma importância crescente ao oceano Pacífico e à região Indo-Pacífico, por razões que têm a ver com as componentes económica, comercial, financeira e geopolítica, o oceano Atlântico continua a ser muito relevante para a nação norte-americana. Não nos podemos esque-

cer que a matriz civilizacional dos EUA é, sobretudo, europeia e não asiática.

Por outro lado, a recente crise entre a Rússia e os EUA/NATO, vem consubstanciar a tese acerca da imprevisibilidade das Relações Internacionais a que fizemos referência anteriormente. Muito embora sejamos da opinião de que não haverá um conflito de natureza militar entre as duas partes envolvidas, as relações entre a Federação Russa, por um lado, e os EUA/NATO, por outro, não serão as mesmas. Em todo este contexto, a República Popular da China deixou de ocupar, pelo menos por enquanto, a atenção por parte dos EUA.

O mundo, ao contrário da previsão de muitos analistas imediatamente após o final da Guerra Fria, não está mais pacífico nem mais estável. Diríamos, pelo contrário, que está potencialmente mais perigoso, imprevisível e instável. Por isso mesmo é que somos da opinião de que a NATO não só deve continuar a existir como se deve adaptar à nova realidade geopolítica que estamos a viver.

Muito embora a região Indo-Pacífico tenha vindo a alcançar, no decurso dos últimos anos, uma relevância muito significativa nos âmbitos geopolítico e geoeconómico, o Atlântico não pode nem deve ser esquecido. E é justamente neste contexto que Portugal e, obviamente, o arquipélago dos Açores, continua a desempenhar um papel da maior importância.

Hoje em dia com trinta países membros, a Aliança Atlântica constitui, de facto, um êxito no que se refere às Relações Internacionais. Neste contexto, o nosso país, ao longo da sua história, esteve sempre em sintonia com a potência marítima dominante no Atlântico, como foi o caso do Reino Unido e dos Estados Unidos da América, respectivamente, nos últimos dois séculos.

É nossa profunda convicção que os Açores continuarão a desempenhar um papel muito relevante quer no que

diz respeito às relações transatlânticas quer à articulação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul. No entanto, o nosso país necessita de aumentar as suas capacidades no domínio marítimo, “...como área crítica do actual ambiente de segurança, e adoptar uma postura proactiva nas duas organizações – NATO e UE – de onde pode esperar maior ajuda, equilibrando as respectivas participações, numa orientação algo diferente da que estabelece o actual CEDN (Conceito Estratégico de Defesa Nacional), que, em matéria militar, coloca quase todo o peso na Aliança.”¹³

Por outro lado, como escreveu o Vice-Almirante António Carlos Rebelo Duarte: “Com a revolução de 1974, o conceito estratégico mudou e Portugal virou-se para o Velho Continente, esquecendo o Mar. Há agora que, para além da Europa, (re)pensar Portugal e o Mar...”¹⁴ e ainda “... Hoje temos à nossa frente um Atlântico diferente daquele que veio dominando as anteriores reflexões geoestratégicas e mesmo geopolíticas, o que não significa que esteja desvalorizado”¹⁵

Independentemente do que possa vir a acontecer relativamente à problemática relacionada com a Ucrânia, somos da opinião que a Aliança Atlântica permanecerá unida no que diz respeito à Federação Russa e a um conflito de natureza militar. Fazemos votos no sentido de que tudo possa ser resolvido diplomaticamente.

O que poderá também suceder na sequência da problemática ucraniana é que exista uma maior aproximação entre a Federação Russa e a República Popular da China, o que não é do interesse da NATO. Aliás, uma das grandes preocupações dos EUA e da NATO durante a Guerra Fria foi que não

13 *Ibid.*, p. 57.

14 António Carlos Rebelo Duarte, *Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal*, in *Cadernos Navais*, Centro de Estudos Estratégicos da Marinha, nº 48, Abril-Junho de 2018, p. 40.

15 *Ibid.*

existisse um bloco monolítico constituído pela URSS e pela China, designadamente nos anos sessenta e setenta do século passado, como se poderá constatar, por exemplo, durante a administração de Richard Nixon. A visita de Henry Kissinger a Pequim constituiu, de facto, um passo muito importante no processo de *détente* entre os EUA e a República Popular da China. Este *rapprochement* aconteceu motivado essencialmente por razões de natureza geopolítica. E aqui, mais uma vez, a *Realpolitik* esteve em primeiro plano.

Muito embora tenhamos consciência de que existem outras teorias no âmbito das Relações Internacionais, o realismo político, designadamente o neo-realismo ou realismo estrutural, não pode nem deve ser esquecido na medida em que o poder e os interesses continuam a ser decisivos no âmbito do relacionamento internacional. Como é evidente, a ética e a moral desempenham um papel muito relevante em todo este contexto. No entanto, se não for possível conciliá-las com os interesses, parece-nos muito difícil prevalecerem na Política Internacional. E a temática que abordamos ao longo deste trabalho não foge à regra. Portugal foi um membro fundador da NATO devido sobretudo ao interesse dos EUA em manterem o acesso às facilidades militares nos Açores, designadamente à base das Lajes. Mais uma vez, foram os interesses que ditaram as regras, sobretudo quando se trata de uma super ou hiperpotência, como os EUA.

Bibliografia

ALBRIGHT, Madeleine, *Os Poderosos e o Todo Poderoso – Reflexões sobre a América, Deus e o Mundo*, Difel, Lisboa, 2006.

ANDRADE, Luís Vieira de, *Os Açores, a Segunda Guerra Mundial e a NATO*, Imprazor, S.A., Ponta Delgada, 1992.

ANDRADE, Luís Vieira de, *Neutralidade Colaborante – o caso de Portugal na Segunda Guerra Mundial*, COINGRA, S.A., Ponta Delgada, 1993.

ANDRADE, Luís Vieira de, *Os Açores e os Desafios da Política Internacional*, Empresa Gráfica Açoriana, Ponta Delgada, 2002.

ANDRADE, Luís Vieira de, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico*, Letras Lavadas, 2013.

ANDRADE, Luís Vieira de, *Uma Perspectiva Açoriana da Política Externa Norte-Americana e o Atlântico*, Letras Lavadas, Ponta Delgada, 2017.

ANNUAL Threat Assessment of the US Intelligence Community 2021, Office of the Director of National Intelligence, Washington, D.C., April 9, 2021.

BOND, Ian, *Has the last Trump sounded for the Transatlantic Partnership?*, Policy Brief, May, Washington, D.C., 2018.

COURRIER International, nº 39, Novembro de 2021.

DUARTE, António Carlos Rebelo, *Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal*, Cadernos Navais, Centro de Estudos Estratégicos da Marinha, nº 48, Lisboa, 2018.

HUNTINGTON, Samuel, *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Gradiva, Lisboa, 1999.

KAGAN, Robert, *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*, Casa das Letras, Lisboa, 2009.

KENNAN, George F., *American Diplomacy*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1984.

KISSINGER, Henry, *World Order – Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Allen Page, Penguin Books, London, 2014.

MAALOUF, Amin, *O Naufrágio das Civilizações*, Marcador, Queluz de Baixo, Barcarena, 2020.

MOREIRA, Adriano, *Portugal e a Crise Global – Só a Águia voa Sozinha*, Almedina, Coimbra, 2016.

NYE, Joseph, *O Futuro do Poder*, Temas e Debates, Círculo de Leitores, Lisboa, 2012.

RODRIGUES, Alexandre Reis, *O Pensamento de Defesa em Portugal*, Cadernos Navais, Centro de Estudos Estratégicos da Marinha, nº 58, Lisboa, 2020.

SÁ, Tiago Moreira de, *Política Externa Portuguesa*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2015.

STRATEGIC Mobility – Serious Problems Remain in U.S. Deployment Capabilities, General Accounting Office, Washington, D.C., 1994.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Portugal e a NATO – 1949-1999*, Nação e Defesa, nº 89, 2ª Série, Lisboa, 2000.

DIÁLOGO TRANSATLÂNTICO MULTIPOLAR

Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha

Universidade dos Açores

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2147-1130>

Resumo

A parceria entre os Estados Unidos, o Canadá e a Europa Ocidental foi um farol de estabilidade do sistema internacional, desde o final da II Guerra Mundial. Neste âmbito, o arquipélago dos Açores desempenhou um papel relevante na segurança do Atlântico, durante o século XX, influenciando as grandes opções da diplomacia portuguesa daquele período, nomeadamente a aproximação aos Estados Unidos. Nas últimas décadas, os Estados Unidos definiram o Pacífico como uma das áreas prioritárias da sua segurança estratégica, todavia, com a administração Biden, foi de novo recolocado o interesse na Europa, que a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022, reforçou. É imperioso, pois, reavaliar a enorme valia desta parceria transatlântica na actual conjuntura internacional e, nela, qual a relevância estratégica do Arquipélago.

Palavras-chave: Diálogo transatlântico; NATO; Pacífico; Açores.

Abstract

The partnership between the United States, Canada and Western Europe has been a beacon of stability in the international system since the end of World War II. Within this framework, the Azores archipelago played an important role in the security of the Atlantic during the 20th century, influencing the great options of Portuguese diplomacy of that period, namely the rapprochement with the United States. In recent de-

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-10>

comes, the United States has defined the Pacific as one of the priority areas of its strategic security, however, with the Biden administration, interest in Europe has been reinstated, which Russia's invasion of Ukraine in 2022 has reinforced. It is therefore imperative to reassess the enormous value of this transatlantic partnership in the current international situation and, within it, the strategic relevance of the Archipelago.

Keywords: Transatlantic Dialogue; NATO; Pacific; Azores.

As implicações que a invasão da Ucrânia, perpetrada pela Federação Russa, tem no sistema internacional e na parceria transatlântica, enormes e ponderosos desafios que se colocam quer à Aliança Atlântica quer à geoestratégia política dos Açores, dado o posicionamento geoestratégico desta Região Ultraperiférica da União Europeia. Desde 1976, representantes dos arquipélagos dos Açores e da Madeira integram, por imperativo constitucional (resultante das respectivas autonomias), as comitivas diplomáticas portuguesas em “(...) negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes” (artigo 229.º, linha 1); assim, delegados açorianos têm participado nas negociações com os Estados Unidos – utilização da Base das Lajes – e o mesmo aconteceu no passado nas negociações com a França – utilização da Base das Flores,¹ aliás, é inegável que a relevância geoestratégica do Arquipélago foi de certo modo determinante para a segurança europeia, e para o Médio Oriente (das poucas vias que restavam para sucesso da ponte aérea militar norte-americana a Israel, durante a Guerra de Yom Kippur, em 1973) no século passado, não se tendo esgotado a sua importância estratégica no pós-Guerra Fria.

1 FERREIRA, José Medeiros, *Os Açores na Política Internacional*, Lisboa: Tinta da China, 2011, p. 128.

De facto, a agressão da Ucrânia em 24 de Fevereiro de 2022 é um daqueles eventos históricos com profundas implicações no sistema internacional e no nosso porvir colectivo, que vão para além do que é possível hoje conjecturar; de certo modo, esta guerra hedionda e injustificada, congeminada por Vladimir Putin, iniciada ante a incredibilidade geral, já perturbou por demais a estrutura de segurança internacional, mormente a europeia. Como é sabido, a Suécia e a Finlândia romperam com as respectivas tradições de neutralidade na política internacional e solicitaram o ingresso na Aliança Atlântica, pois somente o poderio militar nuclear e convencional da NATO os poderá proteger, no futuro, dum destino similar ao ucraniano; esses pedidos de adesão foram já aprovados na recente cimeira de Madrid, em Julho deste ano, encontrando-se, neste momento, em processo de ratificação pelos Estados-membros da Aliança Atlântica. Assim, podemos afirmar não somente que este conflito militar revitalizou a solidariedade transatlântica, mas ainda que os Estados Unidos voltaram a assumir a segurança europeia como prioridade estratégica da sua diplomacia, num contexto em que esta estava voltada para a Ásia e para a contenção da ameaça chinesa no Pacífico. Toda esta crise, orquestrada pelo Kremlin, voltou a demonstrar a imprescindibilidade desta Aliança defensiva, criada em 1949, de modo a assegurar o respeito pelo direito internacional e a integridade territorial dos Estados, não se podendo permitir a Putin que consiga impor os seus objectivos geopolíticos no nosso continente; caso isso aconteça, provavelmente, novas crises surgirão a médio e longo prazo.

Muitos prognosticaram ao longo dos tempos (Guerra Fria e pós-Guerra Fria) o esgotamento deste vínculo entre os dois continentes, devido a interesses estratégicos antagónicos; todavia, estes períodos de crise não implicaram o seu fim, antes reforçaram ainda mais os laços históricos que ligam

a Europa à América do Norte. Assim, este trabalho está estruturado do seguinte modo: primeiramente, iniciarei com um breve resumo dos momentos históricos mais importantes da Aliança, desde 1945 até à actualidade; depois, debruçar-me-ei sobre os desafios que enfrentamos actualmente em resultado da guerra que agora assola o nosso continente; por último, concluirei com uma breve reflexão sobre os desafios que a transformação da segurança europeia colocará a Portugal, enquanto país fundador da NATO e, desde 1986, membro da União Europeia, e as consequências sobre uma reavaliação estratégica ou não dos Açores para a segurança do Atlântico.

I. Evolução da Arquitectura de Segurança Europeia

O Presidente Franklin Delano Roosevelt acreditava num sistema internacional pós-II Guerra Mundial regido por quatro grandes potências – Estados Unidos (EUA), União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido e China,² mas o seu falecimento, em 4 de Abril de 1945, não permitiu a este grande estadista norte-americano constatar o seu erro de avaliação e de como seria muito difícil compatibilizar os interesses estratégicos de Washington e de Moscovo, na nova ordem internacional. Por seu turno, o Presidente Harry S. Truman, sucessor de Roosevelt, compreendeu que a nova missão dos EUA seria garantir a segurança da Europa ocidental e de todos os Estados que desejassem resistir às “ameaças vermelhas”; coube a este Presidente o papel histórico de redefinir o posicionamento estratégico do seu país na nova ordem internacional, rompendo com o isolacionismo tradicional em relação ao velho Continente e pondo fim

² KISSINGER, Henry, *A Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 1996, pp. 343-344.

à predominância da Doutrina Monroe na sua política externa. Foram estabelecidas diversas parcerias e alianças entre os EUA e diversos países, com particular atenção à Europa ocidental com o Plano Marshall de recuperação económica e a formação da NATO / OTAN (North Atlantic Treaty Organisation / Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) – a primeira aliança militar defensiva entre os dois lados do Atlântico. A NATO garantiu a segurança da Europa ocidental e foi um farol de estabilidade no sistema internacional, após a II Guerra Mundial; por todas estas decisões estratégicas da diplomacia norte-americana, muitos historiadores classificam a presidência de Harry Truman (1945-1953) como *transformadora*, segundo a nomenclatura de Joseph Nye, no âmbito da definição das linhas prioritárias da política externa dos EUA.³ Estas decisões catapultaram este político do Kansas para um lugar relevante no panteão dos grandes Presidentes do seu país; quando faleceu, em 26 de Dezembro de 1972, tais actos seriam exaltados na Câmara do Senado – da qual ele fora um membro ilustre antes de ascender à vice-presidência –, numa sessão de evocação póstuma, nomeadamente a Doutrina Truman, o reconhecimento de Israel, a criação da NATO e a “ponte aérea” de Berlim, só para mencionar alguns exemplos.⁴

Posteriormente, esta parceria transatlântica passou por momentos tensos durante a Guerra Fria. A crise do Suez, em 1956, foi a sua primeira crise séria, que influenciaria as relações entre Washington, Londres e Paris. O Presidente

3 NYE, Joseph, S, “Transformational and transactional presidents”, *Leadership*, 10 (1) 118–124, 2014, p. 119. DOI: 10.1177/1742715013512049. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.940.3543&rep=rep1&type=pdf> (consultado em 2 de Junho de 2022).

4 MCCULLOUGH, David, *Truman*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 990.

Eisenhower opôs-se à intervenção militar franco-britânica e israelita contra o Egito, obrigando os seus aliados britânicos e franceses a terminarem com as operações militares. Os políticos gauleses consideraram-se humilhados pelas decisões da Casa Branca e compreenderam que o seu país necessitava de ter uma política externa mais ousada, menos dependente dos seus aliados anglo-saxónicos, e que seria fundamental dotar-se de arsenal nuclear. Seria o Presidente De Gaulle que concretizaria tais objectivos, com a entrada da França no clube restrito das potências nucleares e uma política externa mais independente, criticando decisões da política externa dos EUA, originando tensões bilaterais que atingiram o auge, em 1966, com a saída da França da estrutura militar da NATO – embora permanecendo no seio da Aliança Atlântica. Todavia, importa recordar que, não obstante estes conflitos diplomáticos, a solidariedade francesa esteve sempre presente ao lado do seu aliado histórico nas crises mais agudas durante as últimas décadas – Crise de Berlim (1961), Mísseis de Cuba (1962), Euromísseis (1983), Guerra do Golfo (1991) e também, após o 11 de Setembro de 2001, quando o então Presidente francês Jacques Chirac se tornou no primeiro líder mundial a deslocar-se aos Estados Unidos após os terríveis atentados terroristas,⁵ encontrando-se com o Presidente George W. Bush, para lhe testemunhar a solidariedade gaulesa; no entanto, Paris também se soube distanciar de Washington quando necessário, noutros eventos relevantes, tais como a Guerra do Vietname e, mais tarde, em 2003, aquando da invasão do Iraque pelos Estados Unidos e pelos seus aliados, cenário em que a diplomacia francesa se recusou a patrocinar a aprovação desta invasão pelo Conselho de Segurança da ONU, ameaçando mesmo com o uso do veto.

5 CHIRAC, Jacques, *Le Temps Présidentiel. Mémoires 2* (en collaboration avec Jean- Luc Barré), Paris: Pocket, 2011, p. 319.

O dealbar da década de setenta foi marcado pelo auge da ‘detente’ entre Washington e Moscovo, em que foram assinados acordos de desarmamento entre as duas grandes superpotências. Esta década também foi assinalada pelo fim dos regimes autoritários em Portugal, Grécia e Espanha, e pela adesão destes três Estados à CEE (Comunidade Económica Europeia). Porém, o clima de crispação entre os dois poderes mundiais regressaria no final da década, mergulhando novamente o mundo no temor de um holocausto nuclear; todavia, os receios de uma guerra nuclear dissipar-se-iam, na década seguinte, com a ascensão de Mikhail Gorbatchev ao poder, em 1985, iniciando-se um diálogo profícuo com administração de Ronald Reagan (1981-1989), que diminuiria as tensões entre as duas superpotências. A ascensão de um reformista ao poder supremo na URSS teria profundas consequências geopolíticas: a aplicação da Perestroika e da Glasnot na então sociedade soviética, a abertura de Moscovo a um entendimento com Washington para o fim da Guerra Fria, conduziria ao derrube dos regimes comunistas nos países da Europa de Leste, cujo acme se verificou em 1989, com a queda do muro de Berlim; de notar que seria ainda a anuência de Washington e de Moscovo que permitiria a reunificação da Alemanha, em 1990, contrapondo-se até à inicial relutância francesa e britânica. Assim, a ordem internacional bipolar, que vigorava desde 1945, caía devido às fragilidades do bloco comunista e não em consequência de um conflito militar entre os dois blocos.

Posteriormente, com o final da Guerra Fria, assistiu-se a uma evolução na NATO, com a aprovação de novos conceitos estratégicos (1991, 1999, 2010 e 2022), que a prepararam para os novos desafios pós-Guerra Fria, nomeadamente, por exemplo, o terrorismo; além disso, procedeu-se ao seu alargamento aos antigos países membros do Pacto de Varsóvia e de outros Estados da Europa de Leste (Polónia,

República Checa e Hungria, em 1999; Roménia, Bulgária, Eslováquia, Lituânia, Letónia, Estónia, Eslovénia, em 2002; Albânia e Croácia, em 2009; Montenegro em 2017 e Macedónia do Norte, em 2020); não poderíamos deixar também de mencionar as parcerias estabelecidas entre a NATO e as autoridades russas e ucranianas, embora este conflito militar também demonstre que essas políticas de integração da Rússia na esfera ocidental não foram bem sucedidas. Tais foram algumas das mudanças introduzidas nesta Organização, que mantém a sua natureza militar defensiva; porém, embora fiéis à sua matriz fundadora, as forças militares da NATO intervieram militarmente nos conflitos da Bósnia e do Kosovo, durante a década de noventa do século passado. Em suma, pode concluir-se que foi bem-sucedida essa readaptação da Aliança a um novo cenário internacional, distinto daquele que originara a sua criação.

A solidariedade europeia para com os Estados Unidos manifestou-se logo após os atentados de 11 de Setembro de 2001, tendo a NATO invocado, pela primeira vez, o seu artigo quinto. A invasão do Afeganistão pelos Estados Unidos foi apoiada pela comunidade internacional e pelos seus aliados históricos, mas o mesmo não aconteceu quando Washington decidiu invadir o Iraque, em 2003 – inserida na sua estratégia contra o terrorismo internacional –, originando uma das mais graves crises nas relações transatlânticas. Tais tensões dissipar-se-iam nos anos seguintes e os laços entre os dois continentes seriam ainda mais reforçados, embora os Estados Unidos comessem a desviar as suas atenções estratégicas para o Pacífico; aliás, este recentrar da diplomacia norte-americana ficou bem explícito nesta declaração de Obama: “After a decade in which we fought two wars that cost us dearly, in blood and treasure, the US is turning our potential to the vast potential of the Asia-Pacific region”, considerando o ex-Presidente que este reequilíbrio de priori-

dades estratégicas foi um dos maiores sucessos diplomáticos da sua administração,⁶ que governou os Estados Unidos de 2009 a 2017.

Durante a administração Trump (2017-2021), esta hostilidade acentuou-se em relação a Pequim: os EUA iniciaram uma guerra comercial e tecnológica contra Pequim, contando com apoio de personalidades relevantes do Partido Democrata,⁷ no entanto, como referiu Mahububani, esta impulsividade do Presidente acabou por servir os interesses chineses a longo prazo.⁸ Passou-se, assim, de um período marcado pela cooperação com a China, durante a Guerra Fria, para um de maior confrontação. O poderio económico e tecnológico chinês tornou-se um alerta para os decisores políticos estadunidenses que, porventura, necessitam de implementar uma estratégia mais assertiva para lidar com o novo rival, como bem salientou Frank Zakaria: “Os Estados Unidos tinham uma estratégia bipartidária abrangente em relação à China desde a abertura em 1972 até recentemente – a de integrar a China no mundo, nas dimensões política, económica e cultural. Mas nos últimos anos, essa estratégia gerou complicações e complexidades, ajudando a fazer surgir uma China que não correspondia às expectativas ocidentais. No despertar desta transformação, os Estados Unidos ficaram paralisados. E não conseguiram conceber uma estratégia global direccionada ao Império do Meio”.⁹

Contudo, a invasão da Crimeia pela Rússia, em 2014, “obrigou” os EUA a voltarem as suas atenções para a Europa e a reafirmarem os seus compromissos no âmbito da

6 ALLISON, Graham, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydide's Trap?* London: Scribe, 2017, p. 8.

7 MAHBUBANI, Kishore, *A China já ganhou?* Lisboa: Bertrand, 2020, p. 66.

8 *Ib.*, p. 67.

9 *Ib.*, p. 66.

NATO, enviando tropas para a Europa de Leste, com um aviso prévio a Moscovo para que não ousasse entrar em território da Aliança. Apesar desta exibição de força, muitos analistas consideraram frouxa a reacção ocidental, e não é difícil reconhecer alguma razão nestas críticas, atendendo à evolução desta crise. Foram impostas sanções a Moscovo, mas que não atingiram a dimensão das actuais em vigor e, por exemplo, a Rússia pôde organizar o Mundial de 2018 – apenas quatro anos após a anexação da Crimeia. Quando confrontamos, por exemplo, as sanções desportivas aplicadas à Rússia, em 2022, estas foram mais duras e impactantes: a selecção russa foi excluída de participar no Mundial do Qatar de futebol deste ano; além disso, os clubes russos foram afastados das provas europeias de futebol e a Rússia foi banida das competições internacionais noutras modalidades. Pode parecer injusto responsabilizar sectores da sociedade russa pela invasão ilegal decretada pelo seu líder, mas estas “punições” impostas a Moscovo em todas as áreas, desde a economia ao desporto, mostram que os governantes democráticos compreenderam, finalmente, que Putin é uma ameaça séria, que, caso não seja contida neste momento, criará fortes perturbações no futuro, parecendo que o Kremlin só entende a linguagem da força e a do uso do poder militar.

Aquando da crise de 2014, muitos analistas criticaram a inacção de Obama e dos líderes europeus. Somente a firmeza poderia dissuadir o líder russo de decisões radicais e tornava-se evidente que o Kremlin queria recuperar, nem que fosse pela força militar, a sua influência no espaço pós-soviético, como foi o caso da Geórgia, em 2008. No entanto, alguns líderes europeus, sobretudo os alemães, temiam assumir uma posição mais robusta face à Rússia devido à enorme dependência que já tinham da energia (isso era reconhecido pelos Estados Unidos), impedindo os europeus de se junta-

rem aos EUA numa frente contra Putin, e de coordenarem a imposição de medidas ainda mais gravosas para Moscovo.¹⁰

Muitos críticos viram nesta “reacção tímida” de Obama mais um exemplo da crónica indecisão que o caracterizava, uma incapacidade em fazer frente a Putin, fosse na Ucrânia ou na Síria.¹¹ Os republicanos criticaram-no por não reagir adequadamente a esta incursão militar; contudo, segundo Jonathan Chat, uma análise histórica cuidadosa comprova que os Presidentes dos Estados sempre tiveram alguma relutância em desafiar Moscovo na sua tradicional esfera de influência, citando os exemplos de Eisenhower, Lyndon Johnson e mesmo Ronald Reagan, aquando das invasões da Hungria (1956), Checoslováquia (1968) e da crise política na Polónia, no início da década de oitenta.¹² Esta postura de Obama tem sido censurada desde então, mas importa também salientar que o Ocidente não ficou totalmente impávido: foram impostas sanções económicas à Rússia que provocaram a recessão na sua economia, a Europa de Leste ligou-se mais ao Ocidente e Moscovo ficou ainda mais isolado.¹³

A anexação da Crimeia foi mais um comprovativo para a Casa Branca de que não deveria esperar nada de positivo no seu relacionamento com o Kremlin. Ironicamente Obama ascendeu ao poder com um desejo genuíno de estabelecer uma relação de confiança com Moscovo; a Casa Branca envidou todos os esforços para convencer o então Presidente Medvedev – Putin detinha as funções de Primeiro-

10 CHOLLET, Derek, *The Long Game. How Obama defied Washington and redefined America's role in the world*. New York: Public Affairs, 2016, pp. 164-165.

11 *Ib.*, p. 171.

12 CHAIT, Jonathan *Audacity. How Barack Obama defied his critics and created a legacy that will prevail*. New York: Custom House, 2017, p. 150.

13 *Ib.*, pp. 150-151.

-Ministro, mas, de facto, era quem mandava no Presidente – a assinar um acordo de redução de armas nucleares, o que aconteceu, em 2010, com o Acordo ‘New Start Treaty’.¹⁴ Aquando da sua visita a Moscovo, em 2010, Obama reafirmou a Putin que o seu propósito seria “(...) ultrapassar os hábitos da Guerra Fria e estabelecer uma relação realista e adulta, capaz de gerir essas diferenças, baseando-se nos interesses comuns.”¹⁵ Mas estas boas intenções proclamadas logo dariam lugar ao recrudescimento das tensões bilaterais. As críticas da administração Obama à violação dos direitos humanos eram encaradas por Moscovo como um insulto e a Secretária de Estado Hillary Clinton não escondia a sua aversão a Putin, comparando-o mesmo a Adolf Hitler.¹⁶ O mesmo pensava o então Vice-Presidente Joe Biden, que não o considerava digno de confiança,¹⁷ chegando mesmo a dizer-lhe, num encontro bilateral, o seguinte: “Senhor Primeiro-Ministro, estou a olhá-lo nos olhos – disse-lhe a sorrir. Não me parece que tenha alma”, obtendo do líder russo esta resposta fria: “Compreendemo-nos um ao outro”.¹⁸ As relações de Obama com o ditador russo deterioraram-se ao longo dos tempos¹⁹ e seria muito difícil voltar a estabelecer-se uma relação de confiança.

Uma nova janela de oportunidades abriu-se para o Kremlin com a eleição de Donald Trump para Presidente dos Estados Unidos, em 2016: as tensões transatlânticas aumen-

14 BIDEN, Joe, *Promete-me, Pai*. Lisboa: Clube do Autor, 2020, p. 98.

15 OBAMA, Barack, *Uma terra prometida*. Lisboa: Objectiva, 2021, p. 523.

16 LANDLER, Mark, *Alter egos. Hillary Clinton, Barack Obama and the twilight struggle over American power*. London: WH Allen, 2016, p. 279.

17 BIDEN, Joe, *op. cit.*, p. 99.

18 *Ib.*, p. 100.

19 LANDLER, Mark, *op.cit.*, p. 279.

taram durante esta administração, colocando-se novamente em causa os laços transatlânticos. O presidente Trump foi o primeiro governante do país a encarar com reservas o projecto europeu, considerando a União Europeia uma rival e concorrente dos Estados Unidos no comércio internacional. O desinteresse do inquilino da Casa Branca em relação à Aliança Atlântica tornou-se óbvio para os seus aliados europeus. Estas discrepâncias tornaram-se mais notórias publicamente quando o Presidente francês Macron afirmou que a NATO se encontrava num processo de “morte cerebral” e o Presidente Trump ameaçou a retirada do seu país da organização, caso os seus aliados não cumprissem com o pressuposto de investimento de 2% na área da defesa; além disso, a Casa Branca continuava a pressionar o governo alemão para que cancelasse o projecto do gasoduto com a Rússia; a Chanceler Merkel recusou-se a fazê-lo – hoje podemos considerar que foi um erro grave da ex-governante e que isso ficará, para a posteridade, como uma nódoa no seu legado histórico.

II. Consequências Geopolíticas da Invasão da Ucrânia

A ascensão de Biden à Casa Branca, em 2021, permitiu reconciliar os aliados desavindos. O Presidente dos Estados Unidos pertence a uma geração política que compreende a importância da parceria transatlântica, dos laços históricos que ligam os dois continentes e sempre desconfiou das reais intenções de Putin. O evento trágico da invasão da Ucrânia coincidiu com esta Administração no poder, e esta coincidência histórica garante-nos que Washington continuará firme no apoio à Aliança Atlântica e será uma garantia de protecção da Europa contra as ambições expansionistas de Putin – o que não seria um dado adquirido, caso o anterior inquilino da Casa Branca prosseguisse no poder.

Permanece a dúvida se esta invasão já estava planeada para ocorrer antes de 2022 e se apenas fora adiada devido ao Covid-19, ou se teria sido porventura uma consequência da pandemia.²⁰ Em todo o caso, uma análise dos discursos e declarações de Putin permitem-nos concluir, pelo menos, que esta intenção já estava na sua cabeça desde há algum tempo, e encontramos um primeiro indício desta sua intenção quando a Rússia enviou tropas para junto da fronteira ucraniana, em Abril de 2021.²¹ Esta “obsessão” do ditador russo chegou ao ponto de vestir a pele de historiador numa publicação no Kremlin, em Julho de 2021, insistindo na sua tese de que russos, ucranianos e biolorrusso eram, segundo o próprio, “(...) herdeiros da antiga *Rous*, que era o Estado mais importante da Europa”.²² Seguindo o seu raciocínio, explicava as razões trágicas pelas quais se tinha assistido à separação da Ucrânia e da Rússia, afirmando o seguinte: “Não seria exagero dizer que este impulso para uma assimilação violenta, para a formação de um Estado ucraniano etnicamente puro, agressivo em relação à Rússia, é comparável nas suas consequências ao uso contra nós de armas de destruição em massa. (...) As astúcias associadas ao projecto ‘anti-Rússia’ são para nós claras. Nunca permitiremos que os nossos territórios históricos e as pessoas que nos são próximas e que vivem lá sejam usados contra a Rússia. E a todos aqueles que o tentarem, quero dizer-lhes que destruirão o seu país”.²³

As ondas de choque provocadas pelos devaneios de Putin originaram mudanças definitivas na segurança europeia. Os governos finlandês e sueco avançaram com pedidos de

20 ELTCHANINOFF, Michael, *Na cabeça de Putin*. Lisboa: Livros Ziguarte, 2022, p. 121.

21 *Ib.*, pp.121-122.

22 *Ib.*, p. 122.

23 *Ib.*, p. 123.

adesão à NATO; tal urgência acentua-se ainda mais no caso finlandês, pois perduram na sua memória colectiva as invasões soviéticas de 1939 e 1940. A anexação da Crimeia, em 2014, já fora um sinal de alerta para os governantes destes dois estados nórdicos e isso impeliu as autoridades finlandesas a incrementarem a cooperação com os países europeus e os Estados Unidos;²⁴ destarte, esta invasão confirmou os receios de Helsínquia relativamente ao expansionismo russo e, deste modo, somente a inclusão na NATO protegeria o seu país de novas incursões militares russas;²⁵ por seu turno, a decisão sueca de ingressar na Aliança Atlântica deveu-se à sua convicção de que o revanchismo russo constituía uma séria ameaça à sua segurança nacional,²⁶ pelo que as forças armadas suecas têm participado em exercícios militares com a NATO.²⁷

Quais serão então as prováveis consequências deste novo alargamento? A entrada destes dois Estados nórdicos aumentará a segurança e a dissuasão na região do Mar Báltico e tornará ainda mais fácil à Aliança Atlântica defender os Estados bálticos, na eventualidade de uma agressão russa, pois já não permanecerá a dúvida se poderá utilizar o espaço aéreo sueco e finlandês para defender a Lituânia, Letónia e Estónia, como muito bem salientou o especialista sueco Robert Dalsjö,²⁸ em declarações ao *DW*. No entanto,

24 ALBERQUE, William & Benjamin SCHREER, “Finland, Sweden and NATO Membership”, *Survival*, 64 (3), pp 67-72, 2022, p. 67. DOI: 10.1080/00396338.2022.2078046. <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2078046>. (consultado em 18 e 19 de Junho de 2022).

25 ALBERQUE, William & Benjamin Schreer, *op.cit.*, p. 67.

26 *Ib.*, pp. 67-68.

27 *Ib.*, p. 68.

28 Cf. DALSJÖ, Robert, NATO: new challenges, for the alliance as Finland and Sweden inch closer to membership?”, in *DW* (edited by *Rob Mudge*), 2022. <https://www.dw.com/en/nato-new-challenges-for-the-alliance-as-finland-and-sweden-inch->

para além desta mais-valia, estes dois países têm uma capacidade militar relevante e têm investido bastante no equipamento das suas forças armadas; aliás, a indústria de defesa sueca é até das mais fortes a nível europeu, sendo o ‘Caça Viper’ um símbolo emblemático da excelência da indústria aérea militar sueca.

A invasão da Ucrânia está a revelar-se, pois, um enorme erro estratégico para Moscovo e o Kremlin arrisca-se a ficar ainda mais cercado por Estados hostis do que estava antes de agredir um país soberano. A entrada da Suécia e da Finlândia possibilitará a integração destes países no processo de tomada de decisão sobre o espaço sideral, contraterrorismo, segurança cibernética, coordenação desses esforços com as funções na área de defesa na União Europeia.²⁹ Este novo alargamento adicionará 7.818 km de faixa costeira no Mar Báltico, cobrindo todos os países nórdicos e o Mar Báltico e, provavelmente, o Ártico;³⁰ o golfo da Finlândia, próximo de São Petersburgo, tornar-se-á numa espécie de ‘check-point’ marítimo entre a Finlândia e a Estónia;³¹ alguns especialistas salientaram ainda que estas adesões permitirão à Aliança diminuir a capacidade russa de conduzir operações militares bem-sucedidas no Mar Báltico, sendo uma ameaça aos seus interesses no Ártico.³² Ademais, este novo alargamento será um outro sinal do fortalecimento da Aliança entre os dois continentes, um sinal adicional de ruptura geopolítica que permitirá lidar com as ameaças emergentes, como são os casos da Rússia e da China.

closer-to-membership/a-61763272 (consultado em 15 e 17 de Maio de 2022).

29 ALBERQUE, William & Benjamim SCHREER, *op. cit.*, p. 71.

30 *Ib.*, pp. 68-69.

31 *Ib.*, p. 69.

32 *Ib.*, p. 69.

O governo alemão já reconheceu essa inevitabilidade, anunciando um aumento histórico do orçamento para a defesa, estimando-se que essa despesa necessária para a segurança europeia orçará à volta dos 100 mil milhões de euros. Outros países europeus também vão aumentar as suas despesas com a defesa, nomeadamente os dois Estados europeus com arsenal nuclear – Reino Unido e França. Os países membros da NATO e da UE assumiram as suas responsabilidades históricas, e, mesmo governos não tão entusiasmados desta nova situação, como o português, terão de seguir o mesmo caminho de modo a cumprirem os compromissos assumidos no âmbito da Aliança Atlântica.

Importa, pois, abordar os desafios estratégicos que serão colocados ao Estado português. Portugal tem auxiliado militarmente, e politicamente, a Ucrânia, dentro das suas possibilidades, correspondendo sempre às solicitações de material militar feitas por Kiev e pelos Estados Unidos – como parece ter sido o caso nos veículos blindados M113 disponibilizados à Ucrânia, sob aparente pressão do Pentágono, conforme noticiado pelo Semanário *Nascer do Sol*. Os inquéritos de opinião realizados mostram que os portugueses são dos europeus mais críticos de Moscovo e os que mais apoiam a integração da Ucrânia na UE. É sabido como a coragem ucraniana tem inspirado os povos na luta pela sua independência contra um adversário militarmente superior, com arsenal nuclear, e isso obviamente suscita a admiração geral; além disso, podemos também aflorar outra razão, porventura no âmbito da memória colectiva, que explique esta simpatia portuguesa pela causa ucraniana: “Portugal já foi Ucrânia no passado”, já que os portugueses também tiveram de lutar pela sua integridade territorial durante séculos contra invasores mais poderosos; e, se conseguiram manter a independência, é porque, além da resistência do povo português, não faltou o apoio internacional necessário – no-

meadamente da aliada Inglaterra, em momentos difíceis e cruciais da história portuguesa.

Ademais, no âmbito da União Europeia, Portugal tem sido dos países que mais tem apoiado a aplicação de sanções à Rússia, incluindo na energia: a pouca dependência do gás russo permite às autoridades portuguesas uma maior liberdade de acção e uma postura mais crítica face a Moscovo. Esta crise demonstrou, novamente, que a Península Ibérica poderá vir a ser uma rota alternativa no fornecimento de gás ao Velho Continente. A política alemã de cooperação com a Rússia e o veto francês à passagem do gás da Pensínsula Ibérica foram os motivos pelos quais esta solução não foi aprovada no passado, encontrando-se a Europa, por consequência, numa solução muito delicada quando nos aproximamos do Inverno. Mas a diplomacia portuguesa também terá de preparar-se para as consequências que advirão das adesões da Ucrânia e da Moldávia à União Europeia, e também de outros Estados cujo processo de negociação com Bruxelas se encontra numa fase mais avançada. Estamos a mencionar processos que levarão anos a concluir-se. As futuras adesões implicarão um esforço adicional da UE em auxiliar economicamente os novos Estados, com uma menor disponibilidade para continuar a apoiar Estados-membros como Portugal.

Por último, não poderíamos concluirmos esta reflexão sem referir sucintamente os desafios que se colocam ao Estado português, no âmbito da defesa. As autoridades portuguesas continuam a reafirmar o seu objectivo em atingir uma verba próxima dos 2% do PIB para as forças armadas, até 2024. Foi esse o compromisso assumido no âmbito da NATO; porém, a realidade internacional poderá exigir a antecipação desse esforço. Líderes europeus anunciaram que vão aumentar o investimento nas suas despesas militares, pelo que poderá ser difícil ao governo português continuar

a manter o seu posicionamento actual. O Presidente da República defendeu, no seu discurso do 25 de Abril de 2022, um maior investimento para as forças armadas, apelando a que fossem dadas melhores condições de carreira aos militares, pressionando assim o executivo. A própria participação dos militares portugueses nas missões da NATO poderá exigir esse esforço financeiro. Torna-se premente reequipar a Força Aérea, a Marinha e o Exército com os meios mínimos para que o Estado português possa cumprir dignamente as suas responsabilidades nas organizações em que está inserido; além disso, o país submeteu o projecto de alargamento da sua plataforma continental, e isso poderá exigir um reforço dos meios aéreos.

O posicionamento geoestratégico dos Açores constituiu sempre um respaldo primordial para a diplomacia portuguesa: o Arquipélago foi fulcral para o controlo do Atlântico durante o século passado, sendo, por isso, essencial para afirmação do poder militar dos Estados Unidos. Muitos prognosticaram a diminuição dessa relevância, mas os decisores políticos estadunidenses nunca abdicarão do Atlântico, pois este é fundamental para a sua segurança estratégica: isso implica que não renunciarão a uma presença militar, por mais simbólica que seja, neste Arquipélago, mesmo que reduzida face a outros períodos históricos; além disso, os Açores continuam a ser importantes do ponto de vista estratégico na guerra antissubmarina, sendo o seu contributo crucial para assegurar as rotas do Atlântico e manter aberto o estreito de Gibraltar. Ademais, também estamos a assistir a um certo redimensionamento deste posicionamento geoestratégico, com novos investimentos estimados para outras áreas, tais como a criação do CDA (Centro de Defesa do Atlântico), o projecto do 'Air Internacional Central' e a construção

de um porto espacial na Ilha de Santa Maria,³³ entre outros. Também este posicionamento é vital para o desígnio nacional do alargamento da Plataforma Continental, pois Portugal não necessitou de negociar com outros Estados a exploração do mar açoriano, tal como ocorreu com outras parcelas do território português.³⁴

Vivemos, assim, um período de transformação no sistema internacional: este conflito é apenas mais um evento trágico de uma era em que as potências revisionistas (Rússia e China) contestam a predominância norte-americana e ocidental, procurando impor uma ordem internacional contrária aos valores liberais e democráticos que partilhamos. O devir histórico impele a que a comunidade internacional não continue impávida diante de tamanhos perigos, para que futuras decisões estratégicas em áreas como a energia, ou outras, não sejam apenas determinadas por critérios económicos. O triunfo das autocracias mergulhar-nos-ia novamente numa era sombria.

Bibliografia

ALBERQUE, William & Benjamin SCHREER, “Finland, Sweden and NATO Membership” In *Survival*, 64:3, 67-72, 2022. DOI: 10.1080/00396338.2022.2078046. <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2078046>. (consultado em 18 e 19 de Junho de 2022).

ALLISON, Graham, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydide's Trap?* London: Scribe, 2017.

33 ROCHA, Miguel, “O Vector Açoriano na Política Externa Portuguesa”, *Revista Portuguesa de Ciência Política* [nº especial sobre os Açores], 2022 (no prelo).

34 *Ib.*

BIDEN, Joe, *Promete-me, Pai*. Lisboa: Clube do Autor, 2020.

BOLTON, John, *The Room Where It Happened. A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster, 2020.

CARDOSO, Rui, *Ucrânia. 35 pontos fundamentais para entender a invasão russa*. Alfragide: Oficina do Livro, 2022.

CHAIT, Jonathan, *Audacity. How Barack Obama defied his critics and created a legacy that will prevail*. New York: Custom House, 2017.

CHIRAC, Jacques, *Chaque pas doit être un but. Mémoires 1* (en collaboration avec Jean- Luc Barré). Paris: Pocket, 2009.

CHIRAC, Jacques, *Le temps présidentiel. Mémoires 2* (en collaboration avec Jean- Luc Barré), Paris: Pocket, 2011.

CHOLLET, Derek, *The Long Game. How Obama defied Washington and redefined America's role in the world*. New York: Public Affairs, 2016.

DALSJÖ, Robert, “NATO: new challenges, for the alliance as Finland and Sweden inch closer to membership?”, In *DW* (edited by *Rob Mudge*), 2022a. <https://www.dw.com/en/nato-new-challenges-for-the-alliance-as-finland-and-sweden-inch-closer-to-membership/a-61763272> (consultado em 15 e 17 de Maio de 2022).

DALSJÖ, Robert, Michael JONSSON & Johan NORBERG, “A brutal examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War”, *Survival*, 64:3, 7-28, 2022b. DOI: 10.1080/00396338.2022.2078044. <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2078044>. (consultado em 13 e 14 de Junho de 2022).

ELTCHANINOFF, Michael, *Na cabeça de Putin*. Lisboa: Livros Zigate, 2022.

FERREIRA, Medeiros, *Os Açores na Política Internacional*. Lisboa: Tinta da China, 2011.

FITZPATRICK, Sheila, *Breve história da União Soviética. queda, ascensão e cinzas de um império*. Queluz de Baixo: Editorial Presença, 2022.

JAVIN, Linda, *A mais breve história da China*. Lisboa: D. Quixote, 2022.

KISSINGER, Henry, *A diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 1996.

LIMA, Bernardo Pires, *Putinlândia*. Lisboa: Tinta da China, 2016.

LANDLER, Mark, *Alter egos. Hillary Clinton, Barack Obama and the twilight struggle over American power*. London: WH Allen, 2016.

MAHBUBANI, Kishore, *A China já ganhou?* Lisboa: Bertrand, 2020.

MCCULLOUGH, David, *Truman*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1992.

MILHAZES, José, *Rússia e Europa: uma parte do todo*. Lisboa: Fundação José Manuel dos Santos, 2016.

MILHAZES, José, *A mais breve história da Rússia: dos Eslavos a Putin*. Lisboa: D. Quixote, 2022.

MYERS, Steven Lee, *O novo Czar. A ascensão e o reinado de Vladimir Putin*, trad. port. Coimbra: Edições 70, 2017.

NYE, Joseph S, “Transformational and transactional presidents”, In *Leadership*, Vol. 10(1) 118–124, 2014. DOI: 10.1177/1742715013512049. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.940.3543&rep=rep1&type=pdf>. (consultado em 2 de Junho de 2022).

PYYKÖNEN, Juha, “Nordic Partners of NATO. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?”, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs Ulkopoliittinen instituutti, 2016. https://www.fiia.fi/wpcontent/uploads/2017/04/report48_finland_sweden_nato.pdf. (consultado em 3 de Junho de 2022).

ROCHA, Miguel, “O Vector Açoriano na Política Externa Portuguesa”, *Revista Portuguesa de Ciência Política* [número especial sobre os Açores], 2022 (no prelo).

RUDENKO, Sergii, *Volodymyr Zelensky. Biografia*. Lisboa: Casa das Letras 2022.

SILVA, Jorge Tavares, *Xi Jiping: a ascensão do Novo Timoneiro da China*. Faro: Sílabas & Desafios, 2021.

OBAMA, Barack, *Uma terra prometida*. Lisboa: Objectiva, 2021.

URBAN, Andrew L. e Chris MCLEOD, *Zelensk. O herói improvável*. Porto: Ideias de Ler, 2022.

O QUE ESPERAMOS DA EUROPA - O QUE NOS DÁ A EUROPA

Mário José Amaral Fortuna, PhD

Universidade dos Açores

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0046-824X>

Resumo

A União Europeia tem marcado as nossas vidas e as nossas expectativas em diversas dimensões, gerando percepções diversas, nem sempre compaginadas com o que esta União efetivamente pode dar. Na crise de 2008 pretendíamos “eurobonds” mas a Europa concedeu empréstimos e recomendou o emagrecimento do setor público e a implementação de um conjunto alargado de medidas estruturais potenciadoras da competitividade. Em 2020, pretendíamos instrumentos de fundo perdido, mas recebemos, de facto, facilidades de crédito e apoios a novos investimentos. Na intervenção da Europa têm prevalecido as soluções ordoliberais. De facto, nem sempre são compreendidos os limites da ação da União Europeia, ditados pelos contornos dos modelos de governação estabelecidos, onde prevalecem os interesses nacionais em matéria de política orçamental. São dedicados ao orçamento da UE apenas cerca de 1,4% do rendimento nacional bruto gerado nos países Europeus ou, noutra perspetiva, uma percentagem de 2% dos orçamentos conjugados de todos os países membros em 2019. Isto para uma despesa pública nacional que, em média, representa 46% do PIB. Contrariamente aos orçamentos nacionais, essencialmente para a oferta de serviços públicos e segurança social, o orçamento da UE é prioritariamente dirigido para investimentos. As percepções dos cidadãos das Regiões Ultra-periféricas em geral e a dos Açores em particular, não estarão, parecidos, muito afastadas da percepção geral evidenciada na Conferência So-

DOI: <https://doi.org/10.29327/586065.1-11>

bre o Futuro da Europa. Esta constatação implica que ainda há muito trabalho a fazer no esclarecimento das pessoas quanto ao papel atual da UE e, seguramente, a intensificação do debate sobre o papel que se quer ou não atribuir ao “Governo da Europa”, em confronto com o papel que se quer reter nos governos nacionais, tendo presente as implicações orçamentais que cada opção determina.

Palavras-chave: União Europeia; Crise; Regiões Ultraperiféricas; Futuro da Europa

Abstract

The European Union has marked our lives and our expectations in several dimensions, generating different perceptions, not always in line with what this Union can effectively give. In the 2008 crisis, we wanted “eurobonds”, but Europe granted loans and recommended the slimming down of the public sector and the implementation of a wide range of structural measures to boost competitiveness. In 2020, we wanted non-refundable instruments, but in fact we received credit facilities and support for new investments. In Europe’s intervention, ordoliberal solutions have prevailed. In fact, the limits of the European Union’s action are not always understood, dictated by the contours of the governance models established, where national interests prevail in matters of budgetary policy. Only about 1.4% of the gross national income generated in European countries or, from another perspective, 2% of the combined budgets of all member countries in 2019 is dedicated to the EU budget. This for a national public expenditure that, on average, represents 46% of GDP. Unlike national budgets, which are essentially geared towards the provision of public services and social security, the EU budget is primarily directed towards investment. The perceptions of the citizens of the outermost regions in general and of the Azores in particular are not, it seems to us, very far removed from the general perception expressed at the Conference on the Future of Europe. This observation implies that there is still a lot of work to be done in the clarification of the people about the current role of the EU and, certainly, the intensification of the debate about the role that one wants or not to attribute to the “Government of Europe”, in confrontation with the role that one wants to retain in the national governments, having in mind the budgetary implications that each option determines.

Keywords: European Union; Crisis; Outermost Regions; Future of Europe

Introdução / Percepções e Realidade

A União Europeia tem marcado as nossas vidas e as nossas expectativas em diversas dimensões, gerando percepções diversas, nem sempre compaginadas com o que esta União, na sua configuração atual, efetivamente pode dar.

Tem sido a norma, perante problemas de alguma monta, olharmos para cima (para os níveis mais elevados de governo) à procura de soluções. Tornou-se habitual olharmos para a União Europeia como o nosso salvador e uma referência para ultrapassar os nossos males maiores, perante orçamentos que se tornam insuficientes para acomodar as nossas pretensões. Foi assim durante a crise financeira de 2008 e foi assim durante a crise pandémica ainda em curso. Os países mais frágeis reivindicaram soluções europeias clamando pela concordância dos mais fortes, Alemanha e França, principalmente.

Na crise de 2008, alguns pretendiam o recurso a “eurobonds” que mutualizassem as dívidas soberanas que estavam para além dos limites da sustentabilidade. A Europa viabilizou outra solução, que passou por conceder empréstimos, pela exigência do emagrecimento do setor público e pela implementação de um conjunto alargado de medidas estruturais potenciadoras da competitividade, visando atacar os problemas do endividamento excessivo e dos défices externos na sua origem.

Em 2020, os países mais fragilizados pretendiam instrumentos de fundo perdido que compensassem as enormes perdas que os Estados e as empresas viriam a assumir. Recebemos, de facto, um pacote de intervenção designado por Next Generation EU, um programa com um envelope de 806,9 mil milhões de euros, sendo €385,8 mil milhões em empréstimos, €338 mil milhões, na forma de apoios a fundo perdido, acrescentando o REACT EU (€50 mil milhões) que

visou complementar os fundos anteriormente aprovados. Se alguns, poucos, programas permitiram apoios ao funcionamento, a generalidade está centrada no apoio a novos investimentos balizados pelos grandes objetivos da descarbonização e da transição digital, fixados a priori. E como financiou a Europa estes programas? Num primeiro momento recorreu ao crédito que teremos todos de pagar, a prazo, com os contributos nacionais e com a criação de novos impostos sobre produtos e serviços que consumimos.

De facto, nem sempre foram compreendidos os limites da ação da União Europeia, ditados pelos contornos dos modelos de governação estabelecidos, onde prevalecem os interesses nacionais em matéria de política orçamental, ela própria nem sempre bem conseguida para a manutenção de uma moeda única forte e estável. Nem, muitas vezes, foi compreendido o cariz predominantemente ordoliberal das intervenções da Europa. Voltaremos a este tema mais adiante.

A dissonância entre as perceções e realidade são manifestamente patentes nos resultados da Conferência Sobre o Futuro da Europa, divulgados no dia 9 de maio de 2022, dia da Europa. Estes resultados são exemplificativos das aspirações que os cidadãos exprimem sobre o que deve ser o papel da Europa, colocando-as em confronto com o modelo atual que, em muitas áreas, fica muito aquém das expetativas.

Uma leitura cuidada das propostas evidencia uma percepção de que a Europa deve fazer mais mesmo que mantendo o princípio da subsidiariedade. São, no entanto, parcas as referências à forma como se financia uma intervenção maior da UE.

A síntese do relatório centra-se em dois grandes títulos: 1- Uma Economia mais Forte, Justiça Social, e Empregos e; 2- A Europa no Mundo. (Conference on the Future of Europe)

Sob o primeiro título realça-se:

- i) a necessidade de revisitar o modelo produtivo global pelas dependências que cria ao nível da energia, dos alimentos ou mesmo de produtos essenciais na área da saúde, com um apelo a mais Europa nestas áreas produtivas;
- ii) um afastamento da estandardização e um regresso às especificidades regionais;
- iii) adoção de novas formas de medir bem-estar;
- iv) mais integração europeia “O que está claro para todos, mesmo para aqueles que estão menos satisfeitos com a configuração atual e os resultados alcançado até agora pela União Europeia, é que a união monetária não é suficiente, e que a Europa deve ser capaz de se mover com força crescente como uma entidade política coesa, capaz de negociar externamente a uma só voz e agir com maior solidariedade internamente. Uma maior união é um aspeto chave para aumentar a força política, comercial e produtiva da União Europeia: é necessária homogeneidade de leis fundamentais, bem como um sistema integrado e coeso de tributação das empresas e cidadãos, onde os salários e os serviços aos cidadãos estão alinhados. Só assim teremos uma Europa capaz de reduzir as diferenças sociais e promover a qualidade de vida ...”;
- v) políticas inclusivas que realçam “... a importância de relações diretas entre as instituições da União Europeia e os cidadãos, sem passar necessariamente pela mediação dos Estados Membros.”
- vi) Empregos com “Forte expectativa numa União Europeia onde políticas ativas de emprego se mantêm fundamentais e cada vez mais coordenadas”.

Sob o segundo título (A Europa no Mundo) realça-se:

- i) o Reforço da Identidade Europeia alegando-se que “Para ser reconhecida fora de suas fronteiras, a União Europeia deve, antes de tudo, ser internamente coesa, não apenas económica e financeiramente, mas também em termos de identidade e valores. Uma identidade que não é criada através da homologação, mas através do aprimoramento de especificidades locais dentro de um quadro de valores essenciais compartilhados”;
- ii) o Reforço da Economia e das Instituições, robustecendo a produção doméstica de alimentos e componentes (microchips) e outras áreas de produção e criando uma força militar comum atuando no âmbito da NATO e não só;
- iii) cooperação e parceria para apresentar a Europa não como uma fortaleza, mas como um protagonista no palco internacional capaz de dialogar com todos. Um diálogo que parte de uma potência comercial e que deve almejar a liderança económica que pode ser consolidada em projetos internacionais de parceria;
- iv) Referencial político e cultural sendo que a Europa é chamada a “...representar uma referência política e cultural para todo o mundo, do ponto de vista dos direitos e da ética, dando o exemplo tomando decisões no sentido de garantir um ambiente saudável, o respeito pelos direitos dos cidadãos e diálogo entre o este e o oeste.”

Estas conclusões apontam claramente para mais coordenação e para instituições europeias mais diretamente envolvidas nas políticas de incidência local, construindo a partir daí um referencial político, económico e cultural.

Segundo Leigh (2022) “A União Europeia é vista por alguns como caminhando rumo a um sistema mais federal. Quebrou tabus sobre as “obrigações em euros” ... e pagamentos de transferências. A UE também tomou iniciativas

para adquirir vacinas em nome dos membros e criar um "passaporte verde" válido em todo o seu território. Muitos afirmam que o Covid-19, a pressão da Rússia sobre a Ucrânia, a inflação, o aumento dos preços da energia, a escassez da cadeia de abastecimento das alterações climáticas e a revolução digital tornam essencial que a UE atue como um só."

Acrescenta ainda que "O acordo de coligação (Alemã) diz que o caminho federal "é uma alternativa explícita à retirada da Europa para o particularismo do Estado-nação, ou a criação de um super-Estado europeu centralizado. ...". Continua dizendo que "Uma integração diferenciada deste tipo pode criar novas divisões, mas a Alemanha não é a única a insistir em "mais Europa". Em novembro, o Presidente francês, Emmanuel Macron, e o primeiro-ministro italiano, Mario Draghi, assinaram um acordo bilateral que pretende, segundo Draghi, "apoiar e acelerar o processo de integração europeia".

Mario Draghi (2022), por seu turno, "... apelou a um "federalismo pragmático" que também seria um "federalismo de ideais". A cada crise, resumiu, a Europa dá mais um passo rumo à integração, e agora precisa de dar um salto mais significativo, para "acelerar o processo de integração", para se preparar para futuras perturbações."

Conjugam-se cada vez mais apoiantes de uma Europa mais federalizada e mais alargada num percurso complexo, mas, aparentemente, cada vez mais necessário. A situação atual, no entanto, é substancialmente diferente destes ideais.

Os limites do Orçamento Europeu

À centralização da política monetária, no Banco Central Europeu, não correspondeu qualquer centralização orçamental. O recurso ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e depois ao Tratado Orçamental foi evidência de que o projeto

Europeu ainda precisaria de mais valências típicas de uma federação e de uma zona monetária única. Isto acontece porque a estabilidade monetária está inseparavelmente ligada à estabilidade orçamental, mas os orçamentos europeus estão fortemente descentralizados nos estados membros.

Os recursos próprios do orçamento da União Europeia representavam um máximo de 1,4% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) quando os orçamentos nacionais se aproximavam de 50% deste indicador. Na sequência da pandemia, para ganhar conforto no recurso ao crédito, o orçamento da União pode chegar aos 2% do RNB. Estes valores não concedem à Comissão Europeia um poder significativo na coordenação das políticas orçamentais na Europa (ver Comissão Europeia 2021).

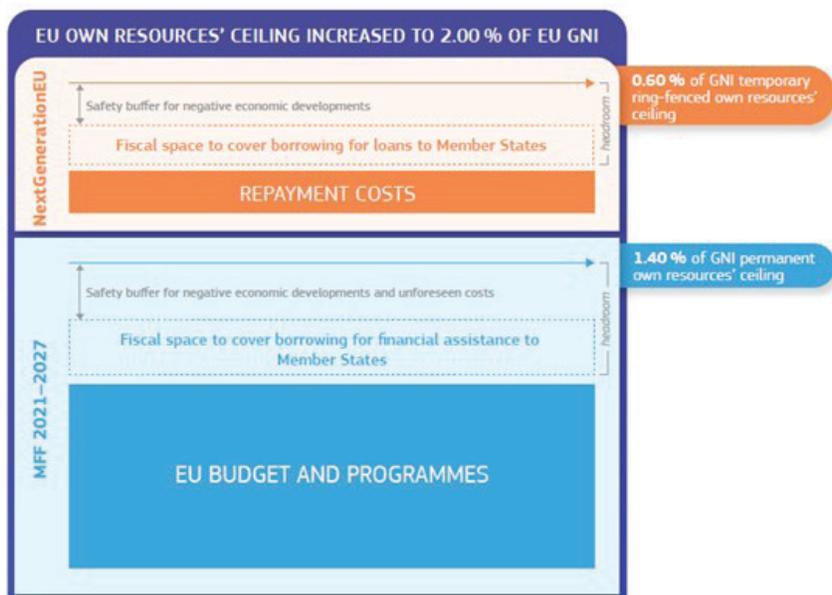


Chart: Increased ceiling for EU own resources
Source: European Commission.

Por mais elevada que possa parecer a intervenção da UE no âmbito da crise pandémica, os valores são ilustrativos da

dimensão reduzida que esta intervenção representa face aos orçamentos dos Estados Membros.

Sendo o orçamento da UE limitado nos termos referidos, têm sido tomadas algumas medidas de centralização de recursos próprios para o orçamento da UE. Com efeito, este orçamento era financiado pelas seguintes componentes:

1. Direitos aduaneiros (75% das coletas nacionais), representando 13% do orçamento;
2. Contribuições com base no RNB, representando 70% do orçamento;
3. Multas e penalidades, com um contributo muito reduzido;
4. Parte do IVA coletado em cada Estado Membro (0,3%), representando cerca de 12% do orçamento;
5. Um contributo baseado nos resíduos de plástico não reciclados produzidos em cada EM;
6. Os impostos dos funcionários da UE.

Está em ponderação a criação de três novos impostos europeus:

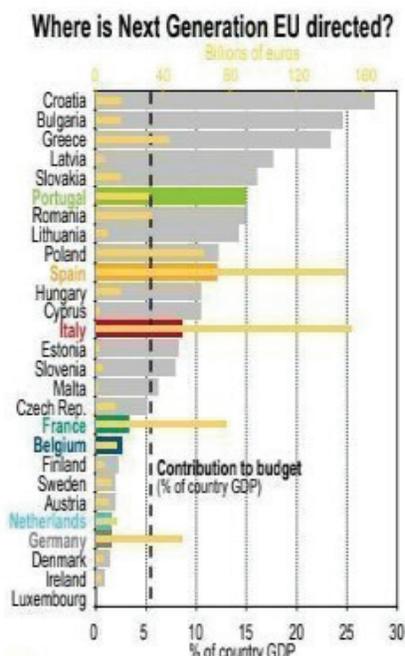
- i) Imposto fronteiriço de ajustamento de emissões de CO₂ para onerar os produtos importados com imputação para cobrir emissões;
- ii) Uma taxa digital a aplicar em todas as atividades digitais para assegurar o pagamento equitativo de impostos;
- iii) Uma taxa às transações no mercado de CO₂.

O novo endividamento da União Europeia para financiar os programas no âmbito da Next Generation EU é colocado nos mercados e garantido pela folga orçamental criada com o aumento do orçamento global possível de 1,4 para 2,0%

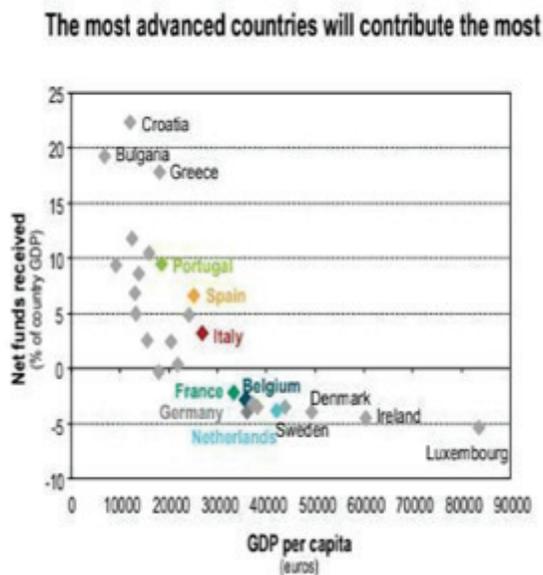
do RNB. Quer isto dizer que se as outras fontes de financiamento forem insuficientes para pagar os compromissos assumidos os Estados Membros serão chamados a contribuir mais, até ao limite de 2%.

Este modelo de intervenção, embora retendo elementos de solidariedade, assenta num processo de corresponsabilidade de cada país e dos seus cidadãos. Com efeito, a transferência de parte dos impostos coletados, como no caso do IVA ou dos plásticos não recicláveis diminuem o orçamento de cada Estado. Ao mesmo tempo, a criação de um novo imposto europeu sobre os serviços digitais vai acabar por onerar parcial ou totalmente os consumidores da EU.

Mesmo assim, uma análise específica do Next Generation EU conclui que os apoios maiores, em valor, vão para a Itália e Espanha, representando cerca de 25% do seu PIB, sendo que em termos relativos os maiores beneficiários serão a Croácia, a Bulgária e a Grécia. Portugal aparece em 6º lugar dos mais beneficiados em termos relativos.



Os contribuintes líquidos são o Luxemburgo, a Irlanda, a Dinamarca a Suécia, a Holanda Alemanha, a França e a Bélgica.



A Orientação Económica Prevalente

Importa aqui caracterizar, genericamente, o que se entende por ordoliberalismo. Trata-se de uma variante do liberalismo, avançada pela escola de Freiburg, na Alemanha, diferenciada das outras por associar ao neoliberalismo um papel regulador importante do Estado (ver, por exemplo, Dold e Krieger (2021)).

O ordoliberalismo alemão é uma variante do liberalismo económico que enfatiza a necessidade de os governos assegurarem um mercado livre que produza resultados económicos o mais perto possível dos que são teoricamente possíveis num mercado concorrencial a funcionar de forma eficiente.

Esta postura perante a gestão do papel do Estado tem impregnado a tipologia das políticas da União Europeia sempre muito influenciadas por este pensamento dominante.

Na Europa prevalece, portanto, uma postura liberal e responsabilizadora dos agentes económicos e dos governos. As medidas económicas são sempre fundadas nos impactos positivos que possam trazer ao processo produtivo, medidas pela competitividade em cada país. Isto mesmo é evidenciado nas reações à crise financeira, levando a um maior acompanhamento por parte da Comissão Europeia não só das finanças públicas como também da competitividade de cada Estado Membro. Surge assim, em 2011, o PactoPlus, a terceira variante do Pacto de Estabilidade e Crescimento, focado no acompanhamento de medidas estruturais e criando a obrigação de apresentação do Programa Nacional de Reformas Estruturais. Seguiu-se, em 2013, o Tratado Orçamental, que torna o equilíbrio orçamental impositivo para cada Estado Membro e cria as bases para o “Semestre Europeu”, uma sequência de trabalhos e a preparação de documentos que culmina em julho com a assunção dos compromissos orçamentais e estruturais de cada país para o orçamento do ano seguinte.

A TROIKA, composta por duas instituições europeias, Comissão e Banco Central Europeu, e pelo FMI, criada para ajudar os países com desequilíbrios graves, não fez mais do que aplicar a cartilha já prevista no PactoPlus. Medidas orçamentais imediatas à parte, grande parte do que foi feito durante aquele programa centrou-se em políticas estruturais de mercado típicas de uma postura liberal, com o estado a recuar para uma intervenção supletiva. Foram, por exemplo, a redução do peso do Estado (entretanto paulatinamente revertida em Portugal), o pacote de privatizações – que só não funcionou no caso da TAP-, a maior abertura

do espaço aéreo, a alteração das leis laborais e a reestruturação do setor financeiro.

Na crise pandémica, num contexto diferente da crise financeira, em que os reveses da economia são deliberadamente provocados em consequência de medidas públicas diretas para salvaguardar a saúde, em primeiro lugar, mas também a economia em consequência, a abordagem pode ser associável a uma intervenção Keynesiana mas, na verdade, continua a ter um cariz liberal, focado na competitividade e na prossecução de outros objetivos orientados para a resiliência da economia, para o digital e para a agenda verde.

Quase todas as medidas adotadas foram implementadas via quadros comunitários, com o reforço do PO2020 (o REACT EU) e através do Next Generation EU, que se foca no relançamento da economia essencialmente pelo lado da oferta, incentivando a transição digital e a transição energética através de novos investimentos nestas áreas visando um melhor desempenho competitivo e uma maior autonomia energética no futuro. A dependência dos combustíveis fósseis da Rússia e de outros países menos estáveis já seria, naquela altura, uma preocupação para a manutenção da competitividade da Europa.

O modo de intervenção encontrado, mantendo o princípio da solidariedade, retém todas as responsabilidades atuais e futuras dos Estados Membros, através da comparticipação de cada um para o orçamento da Comissão Europeia, através da cedência dos proveitos da política aduaneira a favor do orçamento europeu e, novidade, através da aceitação de que a Europa passará a aplicar um imposto sobre as atividades de empresas multinacionais da área digital. Estes impostos terão, seguramente, impacto sobre os consumidores e não serão receita de cada Estado. É um ligeiro passo no sentido de uma solução federalista para a Europa. Pagarão todos, incluindo os países da periferia que, na mesma, po-

derão manter uma situação líquida positiva quando se avaliam as transferências.

Referências

Conference on the Future of Europe (2022). REPORT ON THE FINAL OUTCOME. May 2022. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>

Leigh, Michael (2022). **The European Union's federal dilemma**. Geopolitical Intelligence Services Report -21/01/2022) (<https://www.gisreportsonline.com/r/federal-eu/>)

Draghi, Mario (2022). Lemonde, 4 de maio. (https://www.lemonde.fr/international/article/2022/05/03/mario-draghi-defend-un-federalisme-pragmatique-et-un-nouvel-elan-pour-l-elargissement-de-l-union-europeenne_6124635_3210.html)

Dold, Malte e Tim Krieger (2021). The ideological use and abuse of Freiburg's ordoliberalism. Public Choice, Springer. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-021-00875-0>)

Comissão Europeia (2021). The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU: FACTS AND FIGURES. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. (https://www.portugal2020.pt/wp-content/uploads/enn.en_.pdf)

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandra Aragão

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Integração Europeia e Doutora em Ciências jurídico-políticas. Investigadora do Instituto Jurídico, membro do *Observatório Jurídico Europeu da Rede Natura 2000 e das Águas*, do *Advisory Board do European Environmental Law Forum* e *trustee* do grupo de especialistas de Direito Europeu do Ambiente *Avosetta.org*. Coordenadora da Rede ibero-americana Just Side sobre justiça territorial e membro da Rede Internacional de Diplomacia de Sustentabilidade. Membro do Comité de Conflitos de interesse do IPBES. As suas áreas de lecionação e publicação são direito europeu do ambiente, ecoliteracia, direito da conservação da natureza, direito do sistema terrestre,ecoinovação, direito dos animais, direito dos resíduos, direito dos riscos, direito da proteção civil, direito das substâncias químicas, direito da segurança alimentar.

Eliane Cristina da Silva Nascimento

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (PCHS/UFABC), Brasil, com período sanduíche no Centro de Estu-

dos Interdisciplinares | Universidade de Coimbra (CEIS20) sob orientação da Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente. Pesquisadora do grupo de pesquisa Política, Políticas Públicas e Ação Coletiva (3 PAC/CNPq) e investigadora júnior da Rede Internacional Interdisciplinar de Estudos Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade (Rede VCC). Mestre em Ensino, História e Filosofia das Ciências e Matemática pela UFABC e Pedagoga da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Brasil.

Gustavo Manuel Hernández Arteaga

Professor do Departamento de Direito da Universidade Central de Las Villas, Mestre em Direito Constitucional e Administrativo, Secretário do Capítulo Provincial da Sociedade Cubana de Direito Constitucional e Administrativo em Villa Clara.

Isabel Maria Freitas Valente

Doutora em Altos Estudos Contemporâneos, Pós-Doutorada pela Universidade de Coimbra, Coordenadora Científica do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticiade e Mundialização do CEIS20-UC, Coordenadora Científica da Rede de Investigação Internacional *Territórios Marítimos, Ilhas e Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, Presidente e Coordenadora Científica da Rede de Investigação Internacional – *Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade* e Co-coordenadora da *Network Europe: Southern Perspectives. Between the Atlantic and the Mediterranean*. Diretora da coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos e Diretora da Revista Científica *Debater a Europa*. Investigadora Corresponsável do Projeto EURILHAS, financiado pela Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia, do Governo Regional

dos Açores (Referência M1.1.C/C.S./001/2019/01). Integra, igualmente, a equipa do Projeto RIU-RUP, Rede Interuniversitária das Regiões Ultraperiféricas, financiado pelo Governo Regional dos Açores. O trabalho de investigação desenvolvido situa-se na interseção entre a História e as Relações Internacionais, muito concretamente, nos estudos sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Tem refletido e escrito sobre a história e integração destas regiões no processo de construção europeia, criou em diálogo interdisciplinar com Marcelo Furlin o conceito de Cidadania Pleniférica. Tem se dedicado também às questões da autonomia, da cidadania e dos direitos humanos, em particular nestes territórios. É autora e editora de livros, autora e coautora de diversos capítulos de livros, artigos científicos e relatórios.

João Bosco Mota Amaral

Nasceu em Ponta Delgada, ilha de São Miguel, Açores, onde fez os estudos primários e secundários. É licenciado e mestre pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa e Doutor *honoris causa* em Ciências Económicas pela Universidade dos Açores. Integrou a Ala Liberal, liderada por Francisco Sá Carneiro, sendo eleito Deputado em 1969. Fundador do Partido Social Democrata nos Açores, foi Deputado à Assembleia Constituinte e, posteriormente, reeleito Deputado à Assembleia da República até à XII Legislatura. Entre 1976 e 1995 foi Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores, conforme resultados eleitorais vitoriosos verificados em eleições livres, pontualmente realizadas de quatro em quatro anos. Foi Vice-Presidente da Assembleia da República na VII e VIII Legislativas. Foi Presidente da Assembleia da República na IX Legislatura. Foi Conselheiro de Estado de 1982 a 1995 e de 2001 a 2005. Foi membro das delegações da Assembleia da Re-

pública à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e à Assembleia Parlamentar da União da Europa Ocidental na VII e VIII Legislaturas; e novamente integra tais delegações na X Legislatura. Atualmente é professor na Universidade dos Açores.

Joel Carlos de Souza Andrade

Doutor em Altos Estudos em História pela Universidade de Coimbra. Realizou Estágio Pós-doutoral na Universidade Federal de Campina Grande. Professor Associado I do Departamento de História, Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atua no Mestrado em História dos Sertões (MHIST). Líder do Grupo de Pesquisa em História dos Sertões. Suas pesquisas versam sobre História dos Sertões e Sebastianismo.

Júlio Braga Moreira

Possui graduação em Direito pela Universidade da Amazônia (2002) e Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas-Menção em Direito Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente pela Universidade de Coimbra (2019). Doutoramento em Ciências jurídico políticas pela Universidade de Coimbra (em curso). Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em assessoria e consultoria a Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno, tais como: Prefeituras, Câmaras Municipais, Associações de Municípios, Ong's e órgãos do Governo Federal e Estadual. Colaborador do Instituto Jurídico da UC (até 2022) e do Instituto Politécnico de Leiria (desde 2022).

Luís Manuel Vieira de Andrade

Professor catedrático de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade dos Açores. Foi Pró-Reitor para as Relações Internacionais e Cooperação Institucional da mesma Universidade. Foi coordenador do Mestrado em História Militar e do Mestrado em Relações Internacionais. Leciona várias disciplinas no âmbito da licenciatura em Estudos Europeus e Política Internacional e do mestrado em Relações Internacionais. Colabora na leccionação de um Doutoramento em História Contemporânea na Universidade de Coimbra. Publicou vários livros e artigos em Portugal e no estrangeiro. Proferiu várias conferências em Portugal e no estrangeiro. Já fez parte de vários júris de provas de mestrado e de doutoramento na Universidade dos Açores, na Universidade Técnica de Lisboa, na Universidade Nova de Lisboa, na Universidade de Coimbra e na Universidade do Minho. É membro do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho. É membro associado do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra. Foi Director do Departamento de História, Filosofia e Ciências Sociais da Universidade dos Açores. Foi Director do Centro de Estudos de Relações Internacionais e Estratégia da Universidade dos Açores. Foi assessor do Presidente do Governo Regional dos Açores para a Cooperação Externa. Foi o representante dos Açores no âmbito do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América. Foi adjunto do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores.

Marcelo Furlin

Pós-doutorado em Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutoramento em Letras pela Universidade de São Paulo (USP). Mes-

trado em Comunicação e Letras pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialização em Didática do Ensino Superior pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialização em Português: Língua e Literatura pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Especialização em Liturgia, Ciência e Cultura pela PUC-SP. Licenciatura em Letras pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU-SP). Docente do Programa de Pós- Graduação em Educação/UMESP. Docente da Faculdade de Teologia/UMESP. Líder do Grupo de Pesquisa *NARRARE* – Formação Docente e Narrativas. Pesquisador-Colaborador na Universidade Federal do ABC (UFABC). Professor convidado no Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Examinador Oficial da Universidade de Cambridge. Cooperação com a Universidad Complutense de Madrid, nas áreas de Educação e Comunicação. Vice-Presidente da Rede *Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade*, sediada na Universidade de Coimbra.

Mário José Amaral Fortuna

Professor catedrático da Universidade dos Açores (UAç), desde 2003. Licenciado em Economia nos EUA pela Universidade de Massachusetts Dartmouth, em 1978. Concluiu o doutoramento em economia no Bóston College, em 1983. Entre 1979 e 1983, lecionou no Bóston College e no Simmons College. Foi colaborador no Social Welfare Research Institute, onde participou em dois grandes estudos de grande envergadura sobre a realidade social e económica norte-americana. Colaborou com a Universidade Católica na ministração de cursos avançados para gestores nos Açores, e na Universidade da Madeira, foi coordenador na área da economia. Foi Secretário Regional da Economia, em 1990. Como perito de assuntos fiscais e regionais participou em duas missões do FMI (Fundo Monetário Internacional) à Mongólia, em 2001, e à China, em 2002. É presidente do Secretariado

Regional dos Açores da Ordem dos Economistas. É diretor do Departamento de Economia e Gestão da Universidade dos Açores. É o atual presidente da Câmara de Comércio e Indústria de Ponta Delgada. Tem várias publicações sobre os Açores, incluindo temas sobre a ultra-periferia, finanças públicas regionais, programas de apoio ao rendimento e modelos económicos de equilíbrio geral.

Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha

Professor Auxiliar da Universidade dos Açores, desde 2017. Foi Professor Auxiliar Convidado a tempo parcial (50%), quer na Universidade de Aveiro (2008-2017) quer na Universidade do Minho (2010-2017). É titular do Doutoramento ('PhD'), na Universidade de Nottingham (2008); do 'Diploma de Estudios Avanzados', na Universidade de Santiago de Compostela (2001); da Licenciatura em 'Relações Internacionais', na Universidade do Minho (1998). É também Investigador Integrado do 'CEIS 20', no Grupo "Europeísmo, Atlantismo e Mundialização". As suas publicações e palestras versam sobre a integração europeia, as relações transatlânticas, a política norte-americana e a europeia.

Paulo Miguel Rodrigues

Doutorado em História Contemporânea pela Universidade da Madeira (Janeiro 2007). Fez os seus estudos de Licenciatura em História (1992) e Mestrado em História Contemporânea (1999) na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. É o Director eleito do *Centro de Investigação em Estudos Regionais e Locais* (CIERL) da UMa (mandato de 3 anos, 2014-2017) e actualmente é Professor Auxiliar e Presidente eleito da Faculdade de Artes e Humanidades da Universidade da Madeira. Foi Director de Curso do Mestrado em Estu-

dos Regionais e Locais da UMa entre 2007 e 2013. É também investigador do *Centro Interuniversitário de Estudos Camonianos* (CIEC), da Universidade de Coimbra.

Paulo Vitorino Fontes

Doutorado em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais (*summa cum laude*) pela Universidade de Évora em 2016. Licenciado em sociologia pela Universidade dos Açores em 2000, concluiu o mestrado em sociologia pela mesma Universidade em 2012. Autor e participante de projetos de intervenção com grupos de maior vulnerabilidade e exclusão social. Exerce funções de coordenação na Novo Dia – Associação para a Inclusão Social desde 2001. Foi Diretor Regional da Solidariedade Social do XII Governo Regional dos Açores (2018-2019). As suas áreas de investigação incidem sobre Ciência Política, Relações Internacionais, Filosofia Social e Política e Estudos Europeus, abordando temas mais gerais, desde a teoria crítica da política internacional, dos Direitos Humanos até aos mais específicos, relativos aos Açores, às relações transatlânticas e à integração e política europeia. É Professor Auxiliar Convidado da Universidade dos Açores e membro integrado do Centro de Estudos Humanísticos da mesma universidade desde 2019 e membro colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade de Évora desde 2013.

Colecção Euro-Atlântico: espaço de diálogos
Coordenadores: Isabel Maria Freitas Valente (Portugal)
Joel Carlos de Souza (Brasil)

N.º 16

A colecção “Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos”, agora editada pela Editora *Mente Aberta* (Salvador, Bahia, Brasil), index, fundada pela Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente e atualmente dirigida por Isabel Maria Freitas Valente e Joel Carlos de Souza Andrade, pretende publicar textos e documentos originais com carácter interdisciplinar com interesse para Portugal, para o Brasil e para a Europa, especialmente nas áreas da História, das Relações Internacionais, da Ciência Política, do Direito. Embora, esta colecção, se dirija prioritariamente ao espaço da América Latina e da Península Ibérica, bem como aos fenómenos de integração: MERCOSUL e União Europeia, não deixará de interessar também ao espaço científico e cultural africano.

As Regiões Atlânticas Ultraperiféricas da União Europeia (UE) são os territórios europeus mais próximos dos Estados Unidos da América. A meio caminho entre dois continentes, estas ilhas e enclaves são vizinhos que devem ser considerados como parceiros e interlocutores dos territórios americanos. Para além da sua estratégia colocação geográfica, é fundamental compreender a sua cultura, desafios e instituições para aprofundar as relações entre os EUA e a UE. Este livro constitui-se como um ponto de partida que visa apoiar este diálogo entre regiões que partilham várias características e interesses.

Os textos que ora damos a público resultam de um diálogo inter e pluridisciplinar, no âmbito do projecto EURILHAS - A dimensão Insular da Europa e as ilhas na União Europeia: heteronomia, autonomia e sub-soberania, e procuram responder aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, muito concretamente, aos ODS nr. 4, 16 e 17.

