

# A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PORTUGUESA

José Magone

Departamento de Política da Universidade de Hull, Reino Unido

## 1. *A transição em três etapas para a pós-modernidade.*

«Quando a Revolução se deu em Portugal os Estados Unidos estavam a olhar para outro lado. Fomos tomados completamente de surpresa». Este terá sido o veredicto de Cord Meyer, na altura chefe da CIA em Londres, segundo Kenneth Maxwell<sup>1</sup>. Mas não foram apenas os Estados Unidos que foram tomados de surpresa. Muitos dos líderes políticos portugueses, como Mário Soares e Álvaro Cunhal, foram igualmente apanhados desprevenidos<sup>2</sup>. A Revolução Portuguesa trouxe o País para o palco central da política internacional. Durante um ano e meio tornou-se um elemento instável na organização bipolar da política mundial. Após mais de duas décadas de democracia portuguesa terá que se reconhecer que o significado do que aconteceu em 25 de Abril de 1974 não foi apenas de importância interna. O que aconteceu em 25 de Abril de 1974 contém as raízes de três transições que implicaram a transformação do sistema global.

A Revolução portuguesa é vista como o ponto de partida da terceira vaga de democratizações. Esta tese apresentada por Samuel P. Huntington no início da década de 90 coloca o processo de democratização portuguesa no centro da teoria da transição e consolidação democráticas. Mesmo que a transição espanhola tenha sido sempre a mais analisada nas transições democráticas subsequentes na América Latina, Europa de Leste, Ásia e África, é a experiência democrática portuguesa que deverá ser encarada como o processo original em direcção à democracia, porque desde o início pareceu ter um desfecho incerto, uma das principais características de tais processos<sup>3</sup>.

A segunda transição é de natureza económica. Importantes impulsos modernizadores modificavam modos, organização, carácter e ritmo de produção, criando

assim grandes dificuldades para os esquemas previdenciais existentes. A rigidez do Estado-Providência era um grande escolho no caminho da introdução de novas tecnologias que satisfariam o mercado de consumo<sup>4</sup>. A solução veio do Japão, que introduziu métodos de *lean production*, separando os processos de desenvolvimento tecnológico da produção em si. O método de produção fordista da linha de montagem que procurava satisfazer quantitativamente o maior número possível de clientes com o mesmo produto foi sendo solidamente substituído por novas tecnologias, o que provocou um declínio na força industrial que produzia bens qualitativos ajustados às necessidades do cliente. Esta transformação dos modos, organização, carácter e ritmo da produção foi acompanhada por uma grande reestruturação dos mercados financeiros. Estes, ao usarem as novas tecnologias computacionais, baseavam-se cada vez menos em relações pessoais e assumiram uma natureza global. O número de *takeover* transacionais aumentou consideravelmente nos anos 80<sup>5</sup>.

A globalização conduziu a uma transformação do Estado-Providência num estado competitivo que deve criar uma economia menos rígida para as empresas, de forma a que as grandes companhias nacionais e transnacionais possam competir num nível mundial. O primeiro objectivo a atingir na melhoria de condições para as empresas foi a flexibilização do mercado de trabalho, o que implicou uma redução das garantias do Estado-Providência. Além disso, na maior parte dos países altamente industrializados da Europa ocidental o vasto sector público foi reduzido. O processo de passagem de um estado forte para um estado fraco em termos de envolvimento económico e de estruturas e recursos burocráticos continua a decorrer e em muitos países ainda não terá encontrado um equilíbrio<sup>6</sup>.

Em termos políticos pode ser observada uma transformação nos modelos de representação. A transformação do partido-de-massas (*mass-party*) no partido-apanha-todos (*catch-all party*) dos anos 60 e 70 foi substituída por uma transformação continuada dos partidos e sistemas partidários em direcção a uma estrutura económica mais competitiva do campo eleitoral. O aparecimento do partido-cartel (*cartel party*) é o melhor exemplo desta crescente «marketização» do campo eleitoral. Os partidos-cartel são altamente dependentes dos subsídios estatais, mas têm um número instável e normalmente decrescente de militantes<sup>7</sup>. É importante notar que a política pós-moderna significa uma maior heterogeneidade das organizações partidárias. Assim, diferentes tipos de organização partidária emergiram, tais como a Forza Italia de Silvio Berlusconi, um partido personalizado e mediatizado, a Lega Nord como Partido de Movimento, o Statt Partei alemão como um antipartido, o Front National como um partido xenófobo ou a Alleanza Nazionale como um partido pós-fascista<sup>8</sup>.

Os campos económico e político vêm assim encontrando respostas, enformando e sendo enformados pela transformação de uma sociedade de classes numa sociedade de informação. Uma das consequências desta grande transformação é que a estrutura do poder já não está directamente relacionada com o domínio feito através de uma propriedade dos recursos de autoridade e de distribuição<sup>9</sup> mas com o domínio feito através da propriedade ou não propriedade das tecnologias geradores de informação. Esta «mudança de poder» torna toda a estrutura do poder mais difusa e global<sup>10</sup>. Em termos de estrutura social pode observar-se uma estrutura mais flexível e menos fixa baseada na posse das tecnologias da informação, dos trabalhadores da área da informação e dos trabalhadores de fora da área da informação<sup>11</sup>. Individualização, consumismo e uma pluralidade de estilos de vida parecem ser as características principais da política pós-moderna<sup>12</sup>.

O declínio do mundo bipolar em que os Estados Unidos e a União Soviética eram hegemónicos tornara-se um facto já no final dos anos 70. A crise do americanismo mostrou-se evidente com a derrota no Vietname. Toda a religião civil americana, a certeza ontológica de um destino, fora posta em questão com essa derrota<sup>13</sup>. Nos anos 80 e nos anos 90 assiste-se a uma crescente dificuldade dos Estados Unidos em resolverem conflitos por si próprios. Ê-se remetido para mitos passados para reafirmar o destino nacional dos Estados Unidos mas o aumento da dívida pública bem como o défice no orçamento e os vários problemas internos tornam cada vez mais difícil para os Estados Unidos o desempenho de um papel relevante a nível global. Um processo ainda mais evidente de declínio podia ser observado na União Soviética desde os anos 70. A estagnação geral foi sentida nas últimas duas décadas do império soviético. O desmoronamento da cortina de ferro tornou-se por demais evidente em vários países da Europa de Leste (em particular a Polónia e a Roménia) através do uso cada vez maior de facilidades de crédito ocidentais para financiar reformas económicas. Este cenário terá conduzido ao aparecimento de novos tipos de acordos de segurança e económicos, que existiam já, embora sob uma forma imperfeita, antes dos anos 70. Essa emergência de novos tipos de acordos económicos e políticos e de segurança regional fornecia um contrapeso importante ao declínio das superpotências. A Comunidade Europeia continuou bastante insignificante até meados dos anos 70 mas após essa data terá surgido como o novo modelo para um sistema mundial moderno diferente, fundado em novos acordos dependentes das pretensões dos seus membros. A Comunidade Europeia/União Europeia é uma resposta, consciente ou inconsciente, a estas mudanças na estrutura económica, ideológica e militar do sistema mundial moderno.

A relação entre a integração europeia e a construção da democracia portu-

guesa deve ser vista neste contexto de transformações incertas no palco internacional. Estas transformações prosseguem, mas ambos os sistemas (a democracia portuguesa e a Comunidade Europeia) mostraram-se capazes de atingir um elevado grau de equilíbrio no enfrentar destes desafios internacionais. A construção simultânea de dois sistemas converge agora para uma lógica de vários níveis. É um processo ainda em curso mas que parece vir a ter como resultado uma lógica abarcante de política pública baseada tanto num sistema legal de vários níveis como num quadro institucional. Nas próximas páginas ver-se-á o impacto da Comunidade Europeia/União Europeia em Portugal. A nossa tese é a de que a relação não é unilateral, mas bilateral. Na secção seguinte tratar-se-á da formação da governação a vários níveis na Comunidade Europeia, que postula que somos testemunhas de uma crescente convergência territorial e funcional entre os níveis supranacionais, nacionais e subnacionais. Depois, o resultado da terceira vaga de democratizações será estudado como uma tecnologia. Serão criticamente analisados os denominados trabalhos de «transitologia» de Geoffrey Pridham, Philippe Schmitter, Lawrence Whitehead e Guillermo O'Donnell. Após estas secções teóricas do artigo, estudar-se-á o impacto da União Europeia em Portugal. A seguir tentar-se-á discernir o impacto de Portugal no desenvolvimento da União Europeia. Em último lugar, a última secção descreve vários regimes parciais de integração europeia e o lugar de Portugal nesses regimes. O artigo finalizará com uma conclusão sobre esta construção simultânea de dois sistemas políticos.

## 2. *A governação a vários níveis e a integração europeia: o estado da questão.*

### 2.1. Definindo a governação na União Europeia.

O aparecimento recente do conceito de governação no estudo da integração europeia originou um grande debate. A governação na União Europeia é um assunto difícil de estudar pois ainda não se conhece o resultado final da entidade política europeia (*Euro-Polity*). Como Rudolf Hrbek a caracterizou, a entidade política europeia é um «sistema político *sui generis*» que terá tanto elementos dos estados membros tais como hoje os conhecemos como elementos supranacionais. Não obstante, a sua definição final significará um tipo novo de regime político<sup>14</sup>. Assim, a governação na UE continua a ser um assunto muito controverso porque na União Europeia apenas existem regimes parciais de governação em determinadas áreas, enquanto que em outras áreas ainda se está por definir um sistema de governação. A lógica global da governação na União Europeia ainda

está para ser encontrada. A sinergia entre os diferentes sistemas de governação a nível subnacional, nacional e supranacional causa grandes dificuldades à criação dessa lógica global.

Helen Wallace define governação como um pêndulo político entre soluções nacionais e supranacionais. Enquanto que o lado nacional inclui políticas nacionais dissonantes e ideias diversas nas políticas a nível do país, o lado supranacional promove políticas nacionais congruentes e ideias comuns no seio de uma parcial entidade política europeia. Wallace salienta correctamente que a crescente supranacionalização do processo de elaboração de políticas se relaciona com os crescentes impulsos de globalização. E mostra que como o pêndulo durante os anos 80 e 90 oscilou mais para o nível supranacional o que se observa neste momento é um muito forte desejo de integração mais profunda<sup>15</sup>.

A Comissão de Jacques Delors é claramente um bom exemplo de que a construção de um sistema, até o seu resultado ser definido, precisa de um esforço voluntarista de estruturação orientado por um actor. Nesta altura as várias definições de governação permanecem muito vagas e incompletas. Philippe Schmitter desenvolveu um esforço importante para definir governação e inclui vários elementos para caracterizar a natureza da governação democrática. Compara então a situação actual da governação na UE com esta definição de governação democrática. Esta será definida como «um conjunto de características» que determinam as formas e canais para as principais posições governamentais, o critério de admissão e exclusão dos actores destas posições governamentais, os recursos e estratégias de acesso desses actores e as regras emergentes das decisões publicamente vinculativas. A definição de Schmitter inclui igualmente uma dimensão temporal de habituação que conduza à estabilização de características institucionalizadas – formais e informais – de acção. Ora esta definição schmitteriana mostra bem o problema da presente entidade política europeia que, embora democrática, se caracteriza por um défice<sup>16</sup>. E a razão principal para esse défice parece ser o facto de a entidade política europeia ser ainda feita de regimes de governação parciais que gradualmente convergirão para uma lógica global. Só o tempo poderá definir uma configuração final mais consistente. O que importa reter é que o sistema actual de governação é resultado de uma incompatibilidade do tal «conjunto de características» entre os vários níveis, territoriais e funcionais, da União Europeia.

## 2.2. Decrescimento das lógicas incompatíveis de governação.

Tal como afirmam Sonja Mazey e Jeremy Richardson, o estilo político da União Europeia é, em muitos aspectos, ainda muito anárquico. A integração de grupos de interesse na fase inicial de formulação de políticas foi bastante ordeira mas o processo decisório é bem mais complexo. As lógicas de governação a nível subnacional, nacional e supranacional continuam a convergir para um equilíbrio. Durante toda essa convergência continuarão a persistir as incompatibilidades entre os vários níveis. A lógica global na feitura de políticas europeias estará enfraquecida pelas prioridades da governação nacional<sup>17</sup>. Mesmo assim sendo, pode notar-se o processo inverso de crescente fusão das estruturas administrativas entre o nível nacional e o supranacional<sup>18</sup>, embora as instituições da União Europeia, particularmente a Comissão, não tenham uma cultura burocrática de conjunto. Pelo contrário, as diferentes DG têm diferentes culturas administrativas<sup>19</sup>. O aumento da complexidade é um dos aspectos do processo de integração europeia que poderá conduzir a uma simplificação e a uma maior eficiência no funcionamento interno da União. Isto é precisamente o que a actual Conferência Intergovernamental procura alcançar, para melhor integrar os futuros estados membros vindos da Europa de Leste. De momento, e embora a Comissão Europeia dê mais atenção ao aspecto de funcionamento interno, o ambiente para influenciar a formulação de políticas e de tomadas de decisão é altamente competitivo.

Embora a lógica global da integração europeia seja dominada pela política pública europeia e por essa razão pela europeização dos sistemas políticos, hoje em dia pode ver-se um nível assimétrico de penetração de tal lógica através dos vários estados membros e no próprio interior de cada estado membro. Os estados do Sul da Europa, em particular, que têm sido caracterizados por estruturas administrativas descontínuas e por uma governação patrimonialista autoritária tiveram e têm dificuldades na implementação qualitativa de políticas públicas emanadas da União Europeia. Isto pode ser observado no caso da Grécia em relação à aplicação dos Programas Integrados do Mediterrâneo, onde apenas 50% dos fundos terão sido absorvidos em 1989<sup>20</sup>. Outro caso, por exemplo, é o da implementação de directivas de política ambiental vindas da União Europeia. A ausência de uma tradição de planeamento e aplicação de longo prazo no Sul, a tardia integração na Comunidade Europeia/União Europeia e opções por políticas erradas poderão ser outros factores a reforçar essas incompatibilidades entre os níveis subnacional, nacional e supranacional<sup>21</sup>. Além disso, pode igualmente existir uma enorme incompatibilidade entre a formulação de políticas ao nível supranacional e a implementação de políticas ao nível nacional. Recentemente

foram criadas uma *task force* antifraude e outras agências que inspeccionarão a eficiência no uso dos recursos da UE. Hoje a União Europeia é constituída por estados membros que já conseguiram a integração total entre as diferentes lógicas supranacionais, nacionais e subnacionais e por outros estados membros cuja integração ainda não terá sido, nesse aspecto, total.

### 3. *Democratização enquanto tecnologia: o contexto internacional.*

Portugal é visto como o primeiro país a passar por um processo de transição e consolidação democrática na terceira vaga de democratização. O livro de Samuel P. Huntington *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* põe claramente o exemplo português na vanguarda desta vaga. A questão da incerteza sobre o sucesso da democratização pode ser sentida durante toda a transição portuguesa. Um dos pontos principais a levar em conta é o de que os processos de transição e consolidação democráticas não foram apenas um acontecimento interno. Antes pelo contrário, a crescente interdependência entre os estados-nação do sistema mundial moderno deram-lhe uma dimensão internacional. Tal como o *Zeitgeist* global dos anos 30 era dominado por um ambiente autoritário<sup>22</sup>, que conduziria à queda de democracias europeias, nos anos 70 o *Zeitgeist* dominante era o da democracia e da democratização. A terceira vaga de democratização ancorou-se num panorama internacional favorável aos estados democráticos. O resultado incerto da revolução portuguesa tornou-a um protótipo no estudo de transições futuras para a democracia. A transição de um regime autoritário patrimonialista para um regime universalista e democrático é naturalmente uma mudança das lógicas da construção de sistemas. Passa-se de um encerramento para uma abertura, de um acesso especial aos bens públicos ao acesso universal, de um campo político paralizado para um campo de políticas competidoras, de um processo arbitrário de tomadas de decisão para um processo de responsabilização, de estruturas centralizadas de governo para estruturas descentralizadas de governo. A construção desta estrutura democrática tem que encontrar suporte numa política-sistémica cultural, que só pode aparecer num período mais alargado de tempo<sup>23</sup>. Enquanto isso não acontece existe uma mistura de uma estrutura e de uma cultura que inclui elementos patrimoniais do antigo regime com uma estrutura e uma cultura democráticas emergentes. É esta situação que caracteriza todas as novas democracias nas suas primeiras décadas. Embora nos anos 60 e anos 70 houvesse várias experiências democráticas e socialistas um pouco por todo o mundo, o modelo de democracia e de democratização convergia já nos anos 80 para o modelo da democracia liberal. Esta

forma de uniformização do modelo de democracia e de democratização tornou-se ainda mais evidente nos anos 90. A criação de instituições para controlar os processos de democracia e democratização nas novas democracias terá conduzido, consciente ou inconscientemente, à produção de manuais de «transitologia» como uma tecnologia de democratização. Neste sentido, a intenção é controlar uma eventual situação delicada parecida com a portuguesa, e reconduzi-la ao caminho democrático. Contudo, Dankwart A. Rustow escreveu no seu artigo seminal que existem «diferentes caminhos para a democracia»: «Procurar explicações causais, tal como insisti atrás, não significa ingenuidade. Ou seja, não precisamos de assumir que a transição para a democracia é um processo mundial uniforme, que envolve sempre as mesmas classes sociais, o mesmo tipo de questões políticas, ou até os mesmos métodos de solução. Pelo contrário, pode muito bem concordar-se com Harry Eckstein na afirmação de que uma grande variedade de conflitos e de conteúdos sociais pode ser combinada com a democracia. Isto está, é claro, em conformidade com o reconhecimento generalizado de que a democracia é em primeiro lugar uma questão de processo, mais do que de substância. O que também quer dizer que, tal como existem vários países que fizeram a transição, existirão vários caminhos para a democracia»<sup>24</sup>.

Embora a democracia necessite de um elevado nível de consenso, não necessita de consenso absoluto. Após a sua implementação formal como modelo constitucional e institucional, a democracia, ou melhor, a democratização é um processo de negociação de questões conflituais nascentes no seio de um jogo de regras (formais ou informais) de procedimento conhecidas e aceites por todos os participantes.

Hoje, o perigo do contexto internacional vem da tentativa de fabricação de um modelo uniforme de democracia que não é ajustado às necessidades da população a que diz respeito. A democracia e a democratização são processos construtivos, feitos e moldados predominantemente pela população em diálogo com as elites políticas.

Geoffrey Pridham, porém, alertou para o facto de a política interna não estar isolada do contexto internacional. Fala em ligações «para fora» e «para dentro» na formação do resultado final dos processos de transição e consolidação democrática. As ligações «para fora» podem ser definidas como o impacto que esse processo de transição democrática tem no sistema das relações internacionais, e ligações «para dentro» podem ser definidas como o impacto do sistema das relações internacionais nos processos de transição e consolidação democráticas<sup>25</sup>. Em termos de disciplina o contexto internacional de teoria da transição e consolidação democrática precisa de uma combinação entre as relações internacionais e política comparada. Enquanto que as ligações «para fora» são retiradas



ao campo das relações internacionais, as relações «para dentro» são originárias do campo da política comparada<sup>26</sup>. O que reflecte bem a complexidade dos processos de democratização. A criação do regime democrático é cada vez mais um acontecimento modelado pela, e modelador da, comunidade internacional. A democratização como tecnologia está relacionada com uma sociologia do conhecimento dos processos de democratização. De facto, a acumulação de dados e informação vários acerca dos processos de transição e consolidação democrática, incluindo as relações «para fora» e «para dentro», poderá levar à conclusão de que os processos que haviam sido caracterizados pela «incerteza» se tornam afinal muito mais previsíveis, deixando uma sensação geral de *déjà vu*.

Esta tecnologia da democratização já fabricou vários instrumentos para alicerçar a construção do regime democrático. Num relatório bastante perspicaz Larry Diamond não se coíbe de definir o uso da força como um desses instrumentos, se a assistência económica e política não forem bem sucedidas: «Um grande instrumento de ajuda que os governos têm à sua disposição e que cada vez mais se inclinam a usar são formas condicionadas e desejadas de ajuda à democracia ou à liberalização política. Os estados também podem ameaçar ou pressionar outros regimes através de meios diplomáticos (normalmente atrás do pano), e podem utilizar sanções se as ameaças e os apelos diplomáticos falharem. Se as sanções também falharem, em último recurso as nações mais poderosas, ou o sistema internacional colectivamente, poderão recorrer à força militar. E onde o conflito armado se tornou um obstáculo à democracia, a manutenção da paz e a mediação poderão também ajudar a estabelecer condições mais favoráveis para a democratização»<sup>27</sup>.

Outros instrumentos de promoção da democracia são a assistência política na construção de instituições democráticas e na supervisão de processos eleitorais, a assistência legal na construção de um sistema legal e uma cultura correspondente que o sustenha, baseada no primado da lei, a criação de uma sociedade civil através do envolvimento de actores não governamentais no erguer das instituições e na formação das comunidades. Não sem menor importância é a assistência económica, quer através de um alívio da dívida quer através da transferência de fundos financeiros para a estabilização dos indicadores macroeconómicos<sup>28</sup>.

#### 4. *Integração europeia e democratização.*

Num artigo que fez escola Lawrence Whitehead salientava a importância da Comunidade Europeia para a transição democrática das novas democracias

do Sul da Europa, Grécia, Espanha e Portugal. Chamou-lhe um processo de «convergência na democratização». Este aspecto da convergência de antigos regimes autoritários para o grupo dos países democráticos da Europa ocidental recorda que na presente discussão sobre a democratização da União Europeia se deve levar em consideração que o alargamento mediterrânico foi feito a países que ainda estavam a aprender a democracia. A Comunidade Europeia era de longe mais democrática que estes antigos regimes autoritários. Por isso a convergência para o modelo europeu de democracia era um ajustamento de novas estruturas democráticas a um «*acquis communautaire*» democrático já existente e comum aos nove países da Comunidade Europeia antes de 1981<sup>29</sup>. O chamado relatório Birkelbach de 1962 formulado no Parlamento Europeu continuava a ser o guia para a integração de novos estados membros na Comunidade Europeia. Tal definição já podia ser encontrada no art. 237.º do Tratado de Roma, onde a pré-condição para a adesão era ser-se uma democracia parlamentar. Isto seria ainda mais especificado no relatório Birkelbach em 1962: «Apenas os estados que garantam nos seus territórios uma completa prática democrática e respeito pelos direitos e liberdades fundamentais poderão ser membros da nossa Comunidade»<sup>30</sup>.

Isto claramente passa para além de uma mera definição formal de democracia. Inclui igualmente a necessidade de consolidar e institucionalizar a democracia. Se há uma lição a retirar do caso português é a de que a democracia precisa de tempo para amadurecer. O processo de negociações após o pedido de adesão à Comunidade Europeia é um período importante para transformar uma antiga estrutura autoritária/totalitária numa estrutura democrática moderna. É um processo muito difícil de construção democrática mas que é essencial para o estabelecimento de uma agenda minimalista de convergência.

Esta «supervisão regional dos processos de democratização» é desde 1974 uma área importante da política da Comunidade Europeia. Embora inconscientemente a CE estabeleceu a sua própria abordagem da supervisão dos processos de democratização, no ambiente da construção do sistema político<sup>31</sup>. Na verdade, nos anos 90 as relações externas da União Europeia incluem igualmente medidas para o estabelecimento e a consolidação da democracia. É uma abordagem multidimensional que pretende tornar o ambiente do sistema político mais seguro. Vários relatórios foram feitos e várias decisões foram tomadas para a criação desta nova e promissora área da política da União. Mais uma vez se revela com clareza o aspecto da convergência para o modelo de democracia da União Europeia, assente na democracia liberal e nas suas instituições políticas, económicas e legais. Um bom exemplo disto são os programas Tacis e Phare que têm em vista a estabilização do vasto número de democracias emergentes no

ambiente da entidade política europeia<sup>32</sup>. Neste sentido se poderá falar na criação, pela União Europeia, de estruturas democráticas nestes novos países democráticos. Alguns deles desejam aderir à União Europeia, o que em termos reflexivos levará a uma democratização da União, que terá de adoptar uma estrutura mais transparente e mais flexível para ir de encontro à inclusão destes países, bem como para se tornar num pólo aglutinador dos seus cidadãos. A actual Conferência Intergovernamental pretende conseguir isso. As experiências do caso português foram bastante importantes para formar esta nova tecnologia da democratização usada pela UE para estabilizar as suas fronteiras no norte de África e na Europa central e de Leste.

##### 5. *O impacto da Comunidade Europeia/União Europeia em Portugal.*

O novo sistema político democrático português foi substancialmente moldado pela Comunidade Europeia. Desde o início que o modelo de democracia promovido pelas instituições europeias, bem como individualmente pelos estados da Europa ocidental, estava presente nas opções políticas das novas elites. Nas últimas duas décadas Portugal presenciou uma mudança na cultura do sistema político, de uma estrutura autoritária e patrimonialista para uma estrutura democrática. Ora isto também teve implicações na orientação temporal e espacial da elaboração de políticas públicas. Durante o regime autoritário a orientação temporal era para o presente e para o passado, levando a que se desenvolvessem grandes esforços na preservação do anacrónico sistema político corporativista, e a orientação espacial era para o grande império pluricontinental. Após 1974 a orientação temporal foi mudando gradualmente para o futuro, com vista à construção e consolidação da democracia, e em termos espaciais o novo regime reforçou os seus esforços para fazer parte da Europa. A construção da democracia portuguesa deve ser vista neste contexto de transição de uma orientação espacio-temporal de *status quo* para uma orientação para o futuro arriscada, que implicava a integração completa na entidade política europeia. Este processo de reorientação pode ser dividido em quatro partes principais. A primeira parte é essencialmente o período revolucionário, que gerou uma situação de incerteza acerca do modelo final a ser adoptado pelas elites militares e políticas dirigentes. A segunda parte é o período seguinte ao do acordo constitucional, no qual Portugal entra em negociações com a Comunidade Europeia e ao mesmo tempo se empenha num processo de reestruturação da orientação temporal e espacial do novo sistema político democrático. A terceira parte é o primeiro período de adesão, caracterizado por problemas de adaptação e de aprendizagem política.

Na quarta parte as incompatíveis lógicas de construção de regimes democráticos e de integração europeia convergem após a adopção do Tratado de Maastricht, diminuindo assim a incompatibilidade existente.

### 5.1. A Comunidade Europeia e a Revolução (1974-76).

A Revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 atraiu a atenção de muitos actores internacionais devido à incerteza do seu desfecho. O primeiro país a passar pela transição para um regime democrático não estava seguro do desenlace do processo revolucionário. A multiplicidade de centros de poder provocou uma situação de dupla impotência, na qual nem o Governo nem o novo movimento social basista eram capazes de se impor<sup>33</sup>. A radicalização da Revolução em 1975 causou grande preocupação entre os actores internacionais, particularmente nos EUA, que temiam uma espécie de cenário de efeito de dominó em toda a Europa do Sul, como acontecera na Indochina. O cenário de efeito de dominó tinha a ver com a crescente importância dos partidos comunistas em Itália, Grécia, Espanha e Portugal. Neste sentido, se os partidos comunistas ganhassem influência no Sul da Europa, o mundo bipolar seria desestabilizado<sup>34</sup>.

Desde o início que as elites políticas e militares, altamente influenciadas pelas ideologias dos movimentos de libertação africanos, eram da opinião que deviam libertar o País das estruturas autoritárias existentes. Por essa razão o seu desígnio político era muito influenciado por modelos socialistas. Mas sobre o modelo final não havia quaisquer certezas. Na realidade durante o verão de 1975 seriam apresentados vários modelos.

O modelo da *democracia popular*, à semelhança da existente nos países da Europa de Leste, era defendido pelo primeiro-ministro Vasco Gonçalves e pelos gongalvistas. Tal modelo, a impor-se, sê-lo-ia contra uma parte substancial da população. Só que não fazia parte dos interesses da União Soviética o estabelecimento de uma segunda Cuba na faixa sudoeste da Europa pois Brejnev estava mais interessado no processo de *détente* a ser tratado na conferência sobre segurança e cooperação na Europa, prevista para Helsínquia para o final de 1975. Dessa forma o projecto gongalvista tornou-se muito isolado em Agosto de 1975 quando todos os partidos, incluindo o Partido Comunista, decidiram não participar no V Governo Provisório. Em consequência, Vasco Gonçalves teve que se demitir.

O modelo de uma *democracia de poder popular* era apoiado pelos pequenos partidos de extrema-esquerda, como os terceiro-mundistas, os trotskistas, os maoístas, etc. Era um modelo fundado nos movimentos basistas. Otelio Saraiva de Carvalho, o principal organizador do golpe e comandante da polícia especial

COPCON, era o grande apoiante deste modelo no seio do MFA. A diminuição da mobilização após Novembro de 1975 bem como a multitude de pretensões vindas de todos os diferentes grupos esquerdistas acabariam por inviabilizar este modelo.

O modelo da *social-democracia* foi formulado pelo Partido Socialista. Este obtivera uma legitimação democrática nas primeiras eleições de 25 de Abril de 1975. Este projecto político era igualmente subscrito pelo Partido Popular Democrático, PPD. A ideia de um «socialismo democrático» agradava a grande parte da população. A justiça social e o acesso de todos os cidadãos à educação e aos bens culturais eram objectivos postulados num programa apostado em criar em Portugal uma sociedade mais justa e solidária<sup>35</sup>.

Até ao 25 de Novembro de 1975, o Thermidor da Revolução portuguesa, todos estes modelos se submeteram ou se integraram em maior ou menor grau no que se denominou «Pluralismo Socialista». Tal tentativa de integração fora levada a cabo pelo Conselho Supremo da Revolução. Este Plano de Acção Política dava um papel subordinado aos partidos políticos, e constituiu um modelo depois retomado pela Assembleia Constituinte ao elaborar uma Constituição seguidora do «Pluralismo Socialista». Não obstante, instituições democráticas liberais, incluindo os partidos políticos, ganharam depois supremacia na definição do novo sistema político democrático<sup>36</sup>.

Este artigo tem por tese a ideia de que a Comunidade Europeia e os países da Europa ocidental, e em particular as organizações socialistas e democratas-cristãs, foram cruciais no apoio que deram ao modelo de uma democracia liberal pluralista.

Já em 3 de Maio de 1974 o ministro dos Negócios Estrangeiros do I Governo Provisório, Mário Soares, iria a Bruxelas e faria os primeiros contactos com altos dignitários da CE. Por detrás destes contactos estava a esperança de mobilizar ajudas da CE para a economia portuguesa e aprofundar os laços económicos entre Portugal e a CE, com a substituição do Acordo de Relações Especiais de 1972 por um acordo de associação com uma provisão prevendo a completa adesão. Tal acordo possibilitaria também a ajuda da CE através de um modelo já provado. Durante o tempo para questões no Parlamento Europeu em 14 de Maio de 1974 Sir Christopher Soames, vice-presidente da Comissão, afirmou claramente que o ministro dos Negócios Estrangeiros Mário Soares pretendia que se estabelecesse uma relação mais estreita entre Portugal e a Comunidade Europeia. Os membros da Comissão mostraram-se agradados com o desejo português de instaurar um governo democrático tão depressa quanto possível<sup>37</sup>.

No dia 26 de Junho de 1974 o presidente da Comissão François-Xavier Ortoli e o vice-presidente Soames receberam Adelino da Palma Carlos, o primei-

ro-ministro português, e Mário Soares, o ministro dos Negócios Estrangeiros. As conversações disseram respeito às relações entre a Comunidade e Portugal. Além de discutir aspectos relacionados com os Acordos de Comércio Livre no seio do Comité Conjunto CEE-Portugal e Comité Conjunto CECA-Portugal, a delegação portuguesa reiterou o desejo de se reger pelos princípios democráticos e objectivos básicos da Comunidade. Isto seria bem acolhido pela Comissão<sup>38</sup>.

A recusa do Conselho de Estado em conceder mais poderes ao primeiro-ministro Adelino da Palma Carlos levou à sua demissão em 9 de Julho de 1974, e à sua substituição pelo coronel Vasco Gonçalves. Este membro do MFA acelerou o processo revolucionário. Durante os seus segundo, terceiro e quarto governos provisórios assitiu-se a uma radicalização do processo revolucionário, o que teve como efeitos secundários uma colonização dos meios de comunicação e das estruturas do Estado pelo Partido Comunista e pelos partidos esquerdistas, bem como a nacionalização da maior parte dos monopólios. O primeiro-ministro Vasco Gonçalves pode radicalizar o processo revolucionário após dois alegados golpes do general António de Spínola. Em 28 de Setembro de 1974 o Presidente provisório Spínola tentou organizar uma manifestação da maioria silenciosa contra o domínio do MFA. Esta manifestação foi impedida pelas forças policiais especiais do COPCON sob o comando de Otelo Saraiva de Carvalho, sob a justificação de que tal manifestação poderia significar uma tentativa de golpe. No final, esta alegada tentativa de golpe nem sequer começou. Chamou-se-lhe uma «intentona», ou mais propriamente, segundo outros, uma «inventona». A segunda ocasião encontrada como pretexto para radicalizar ainda mais a Revolução foi em 11 de Março de 1975, quando a maior parte dos monopólios da oligarquia do anterior regime foram nacionalizados. Temia-se que as eleições agendadas para o dia 12 de Abril fossem canceladas. Acabaram por ter lugar a 25 de Abril, após os partidos políticos terem sido forçados a assinar um pacto com o MFA, em que reconheciam a supremacia dos militares no processo revolucionário<sup>39</sup>.

Paralelamente a estes acontecimentos crescia a tensão entre o Partido Socialista e o Partido Comunista, que começara no Outono de 1974. Teve o seu clímax na «guerra das manifestações» entre o Partido Socialista e o Partido Comunista relativamente à introdução da lei da unicidade sindical. O decreto-lei acabaria por ser retirado pelo governo, para ser repostos após o 11 de Março<sup>40</sup>.

A atenção da Comunidade Europeia pela situação em Portugal intensificou-se nos meses antecedentes à data prevista para as primeiras eleições. A 12 e 13 de Fevereiro o vice-presidente da Comissão, Sir Christopher Soames, visitou Lisboa, onde sublinhou as «elevadas esperanças da Comunidade no resultado dos esforços portugueses para estabelecer um governo democrático estável, bem como nas movimentações simultâneas para a concessão da independência

aos seus territórios ultramarinos»<sup>41</sup>. Em 19 de Fevereiro foi posta uma pergunta oral no Parlamento Europeu a Sir Christopher Soames sobre a situação em Portugal e a relação de Portugal com a Comunidade, na qual vários deputados mostravam preocupação pelo alegado impedimento do CDS em realizar o seu congresso fundador. O vice-presidente da Comissão respondeu que o ministro dos Negócios Estrangeiros Mário Soares afirmara que este tipo de interferências na vida política poderiam levar à instauração de outra ditadura ou ao eclodir de uma guerra civil. Segundo Soames todas as figuras políticas em Lisboa estavam determinadas em realizar eleições. Nessa altura as relações entre Portugal e a Comunidade Europeia restringiam-se a uma negociação de um acordo de comércio livre. Embora houvesse líderes políticos em Lisboa a pedir uma rápida adesão à Comunidade o Governo português ainda não fizera qualquer avanço formal nesse sentido<sup>42</sup>.

A 11 de Abril de 1974 a situação em Portugal foi novamente discutida no Parlamento Europeu. Os diferentes grupos políticos expressaram a sua opinião sobre as eleições marcadas para breve. Klepsch, do grupo democrata-cristão, pediu a solidariedade entre os democratas de Portugal e mostrou algum receio pela exclusão do Partido Democrata-Cristão (PDC) das eleições. Lord Reay, do grupo conservador, afirmou que todo o processo eleitoral para o parlamento português era antidemocrático: «Não haverá democracia se, mesmo com eleições, o Governo não puder ser posto em causa». Glinne, do grupo socialista, chamou a atenção para o facto de as estruturas do País terem sido geridas de um modo feudal durante o regime autoritário. Nesse sentido Portugal tinha todo o apoio dos socialistas europeus no desenvolvimento de um modelo próprio. Bordu, em nome do grupo comunista e aliados disse que o mais importante era que Portugal pudesse determinar por si mesmo o seu desenvolvimento futuro, já que embora Portugal fizesse parte da Europa ninguém podia, de fora, mandar em Portugal<sup>43</sup>.

Após as eleições as negociações entre a CEE e Portugal com vista a um Acordo de Comércio Livre continuaram na agenda do Comité Conjunto CEE-Portugal, muito embora o estabelecimento de uma democracia pluralista fosse a condição necessária para a concessão desta ajuda. Em 16 e 17 de Julho de 1975 o Conselho Europeu fez publicar conclusões precisas sobre as relações entre a Comunidade e Portugal. As conclusões foram: «O Conselho Europeu reafirma que a Comunidade Europeia está preparada para iniciar discussões sobre uma cooperação económica e financeira mais estrita com Portugal. Salienta igualmente que de acordo com as suas tradições históricas e políticas a Comunidade Europeia apenas poderá apoiar uma democracia de natureza pluralista»<sup>44</sup>.

Esta declaração foi muito importante, se se considerar o crescente isola-

mento e radicalização do primeiro-ministro Vasco Gonçalves. Uma reunião agendada entre altos funcionários da CE e ministros portugueses seria adiada para uma data posterior, pois o Governo estava novamente a ser remodelado, após a queda de Vasco Gonçalves e a indigitação de Pinheiro de Azevedo, para um governo mais moderado. Finalmente a Comunidade Europeia concordou com a concessão de ajuda ao Governo português. No relatório anual sobre cooperação política via-se bem a ligação entre a concessão de ajuda e a estabilização da democracia: «A atitude da Comunidade em relação a Portugal é baseada na esperança e desejo fervoroso dos Nove em que o progresso económico nesse país possa efectivamente prosperar num contexto político de estabilidade democrática. Por esta razão o Conselho Europeu de 17 de Julho declarou a sua disponibilidade para conceder a ajuda pedida ao Governo português, e desde então tem vindo a reafirmar a atitude política fundamental da Comunidade – enquanto que subscrevendo o princípio de não-interferência nos assuntos internos dos outros países – baseada no critério de que o apoio é apenas dado aos países governados por um sistema de democracia pluralista. Por esta razão, e à luz dos desenvolvimentos na situação portuguesa, a Comunidade, na reunião ministerial de 6 e 7 de Outubro, no Luxemburgo, informou o ministro dos Negócios Estrangeiros Melo Antunes de que iria disponibilizar ao Governo português um total de 180 milhões de unidades de conta, incluindo empréstimos e juros subsidiados»<sup>45</sup>.

Em 20 de Outubro de 1975 uma delegação do departamento de relações externas da Comissão da CE dirigida pelo sub-director-geral Robert Kergolay, visitou Portugal e negociou com representantes portugueses o volume da ajuda necessária para uma superação das piores dificuldades de curto prazo que Portugal agora atravessava.

A principal condição política para a concessão desta ajuda era a implementação e consolidação de um governo democrático multipartidário. De outra forma, dizia Kergolay, a resposta seria clara: «Tem havido bastantes governos seguidores das linhas definidas em Abril de 1974 e nada mudou, e nós nada mudámos [...], se outro tipo de governo viesse a ser instalado, então teriam que procurar uma reacção, para ver que reacção seria, em qualquer país da Europa»<sup>46</sup>.

Após 25 de Novembro de 1975, fim do processo revolucionário, a relação entre Portugal e a Comunidade Europeia tornou-se mais fácil. A questão do estabelecimento de uma democracia pluralista foi substituída pela questão da forma de relação que Portugal deveria ter com a CE.

Mesmo que a Constituição Portuguesa adoptada em 2 de Junho de 1976 tenha ficado muito dominada por um vocabulário marxista, Portugal podia ser considerado um país de democracia liberal com elementos herdados do processo revolucionário. Subsequentemente a Constituição continuou a ser o campo de



batalha ideológico para o ajustamento das estruturas políticas ao modelo europeu de democracia.

## 5.2. A Comunidade Europeia e o primeiro período de consolidação (1976-86).

Após o período revolucionário de 1974-75 a indústria portuguesa estava de rastos. As importações subiram 5,6 por cento em 1974 e 26,3 por cento em 1975, enquanto que as exportações desceram 2,5 por cento em 1974 e 13,2 por cento em 1975. A produção industrial subiu 2,4 por cento em termos reais em 1974, com esta subida contribuindo para a expansão da economia e do investimento de capital nos primeiros anos. Em 1975 desceu 3,7 por cento<sup>47</sup>. O desemprego subiu até cerca de 10 por cento em 1975. À volta de 40 por cento eram recém-chegados ao mercado de trabalho, 25 por cento vinham das colónias e 35 por cento eram trabalhadores que haviam perdido os seus empregos. Os consumos público e privado atingiram em 1975 112,5 por cento do Produto Nacional Bruto<sup>48</sup>.

A proximidade com a Comunidade Europeia foi o que permitiu ao Governo português a saída da crise. Durante 1976 e 1977 intensificaram-se as negociações entre Portugal e a CEE, com um protocolo financeiro. Este foi assinado em 20 de Setembro de 1976, e seria implementado por um período de cinco anos. Dirigia-se essencialmente à superação das principais dificuldades que a economia portuguesa tivera que enfrentar após a Revolução. A CE disponibilizou cerca de 200 milhões de ECU, a começar em 8 de Janeiro de 1978. Por esta ocasião, um protocolo adicional ao acordo de comércio livre CE-Portugal seria assinado, sob a forma de uma «cláusula evolutiva», prevendo um aumento do comércio e da cooperação industrial e agrícola entre os dois lados.

Estes dois protocolos financeiros foram interpretados pelo Governo português como preliminares à submissão de um pedido formal de adesão do país como membro das Comunidades Europeias. O primeiro-ministro Mário Soares apresentou um pedido em 28 de Março de 1977<sup>49</sup>.

Já em 14 de Fevereiro de 1977 o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade Europeia se mostrara dividido sobre a elaboração de uma política conjunta em relação ao esperado pedido de adesão plena de Portugal. Alguns dos ministros dos Negócios Estrangeiros, em especial o holandês e o belga, apareceram como defensores da ideia de que a comunidade se deveria primeiro consolidar, após o alargamento à Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca<sup>50</sup>.

Contudo, o pedido português seria apoiado pela EFTA na sua reunião de Viena de 13 de Maio de 1977. A integração de Portugal na Comunidade Europeia era vista pelos estados membros da EFTA como um passo importante na consolidação das instituições democráticas portuguesas.

A opinião da Comissão da CE acerca do pedido português foi enviado ao Conselho de Ministros em 19 de Maio de 1978, sendo globalmente positiva, embora não tivesse ficado definido qualquer calendário para a integração de Portugal na Comunidade Europeia. A Comissão referiu-se aos problemas económicos estruturais que Portugal teria que enfrentar no futuro e ao papel da Comunidade Europeia na resolução destes problemas<sup>51</sup>.

As negociações entre Portugal e a Comunidade Europeia foram oficialmente abertas no Luxemburgo em 17 de Outubro de 1978, embora as negociações mais substantivas não tenham começado antes de 1980. Acordos adicionais posteriores seriam assinados em 1979 e 1980. Em 19 de Dezembro de 1979 um protocolo suplementar reviu as provisões tanto do acordo de comércio livre CE-Portugal, em vigor desde 1 de Janeiro de 1973, como do protocolo adicional ao acordo assinado em Setembro de 1976. Neste protocolo adicional Portugal negociava algumas concessões transitórias de protecção para a sua indústria. Em 3 de Dezembro de 1980 um acordo de ajuda pré-adesão foi assinado, disponibilizando 275 mil ECU para a modernização das estruturas económicas do País<sup>52</sup>.

Isto foi certamente um importante passo para Portugal consolidar a sua economia, que tivera já que recorrer a dois créditos em *standby* do FMI, com a consequente imposição de medidas de austeridade e impacto negativo no nível macro e microeconómico da economia portuguesa.

Comparando os dois períodos de austeridade de 1978-79 e 1983-84 podemos reconhecer a deterioração dos dados macroeconómicos e um crescimento nos custos sociais<sup>53</sup> para aguentar esta política de austeridade.

Só apenas depois do segundo programa de estabilização (1983-84), levado a cabo por uma coligação entre o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata foi possível implementar programas estruturais para o desenvolvimento da economia portuguesa. Este passo qualitativo na política económica portuguesa foi possível porque em 1985 o governo liberal minoritário do Partido Social-Democrata podia contar com uma situação de melhor conjuntura económica do que a que existira nos anos anteriores. A reeleição do PSD em 1987 e em 1993 deu estabilidade e coerência à implementação das políticas económicas estruturais. Todas estas políticas eram altamente financiadas e apoiadas pelos fundos estruturais da CE.

Entre 1 de Julho de 1983 e 30 de Junho de 1984 Portugal recebeu mais 75 milhões de ECU e na reunião do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangei-

ros do Luxemburgo em 18 e 19 de Junho de 1984 seria recomendada uma outra ajuda financeira de pré-adesão de 150 milhões de ECU para o período compreendido entre 1 de Julho e 31 de Dezembro de 1985.

Mais 150 milhões de ECU de ajudas a Portugal receberam a aprovação do Conselho em 13 de Março de 1984, em grande parte para implementar melhoramentos estruturais na agricultura portuguesa antes da adesão.

Em 4 de Julho de 1984 o Governo português anunciou uma política regional detalhada como parte do seu plano económico e financeiro trienal. As medidas foram assinadas de forma a permitir a Portugal – que, em qualquer dos casos, se esperava vir a participar na política agrícola comum – retirar o máximo de vantagens da ajuda regional comunitária concedida através do Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional e do Fundo Social Europeu<sup>54</sup>. A integração de Portugal na Comunidade Europeia, a conjuntura macroeconómica favorável e a estabilidade governamental eram boas condições para a implementação de programas de mudança estrutural nos diferentes sectores da economia. A Comunidade Europeia foi, num certo sentido, um importante agente externo na supervisão e reforço do processo de consolidação democrática em Portugal.

### 5.3. A Comunidade Europeia e o primeiro período de integração (1986-93).

Portugal e a Espanha aderiram à Comunidade Europeia em 1 de Janeiro de 1986. No mesmo ano o Acto Único Europeu foi adoptado, flexibilizando a estrutura da Comunidade Europeia com o alargamento do número de campos de intervenção política em que as decisões deveriam ser obtidas por voto maioritário. Este processo de reestruturação da Comunidade Europeia acaba com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1 de Novembro de 1993. Este período pode ser visto como sendo bastante crucial na transformação da Comunidade Europeia. Várias áreas de intervenção, tais como as políticas regionais, sociais e de concorrência tornaram-se mais integradas entre si. Portugal teve que se ajustar à nova lógica da integração europeia. A adesão à Comunidade Europeia era vista como uma nova oportunidade para o País. No entanto, nos primeiros anos, o influxo de fundos estruturais perdeu-se em projectos duvidosos. Só em 1989 é que começou a coordenação dos fundos, após a reforma dos fundos estruturais de 1988. Em cooperação com a Comissão o Governo português elaborou vários planos para fazer face às necessidades da reestruturação económica<sup>55</sup>.

O governo de Cavaco Silva tentou atingir um elevado grau de profissionalismo durante este período e a natureza tecnocrática do seu governo enquadrava-se

bastante bem na cultura das instituições europeias. A adesão de Portugal à CE coincidiu com a adopção do AUE e com progressos na elaboração do Mercado Único Europeu (MUE). Neste sentido as políticas governamentais dirigiam-se ao desenvolvimento da competitividade da economia portuguesa. O curto espaço de tempo em que tiveram de preparar e implementar os seus vários programas e projectos pressionaram de uma forma considerável as inexperientes estruturas administrativas mas Portugal conseguiu passar por um *boom* económico em 1989 e 1990, com o investimento privado a atingir elevados níveis no início dos anos 90<sup>56</sup>. Um outro impulso à estabilidade veio da segunda maioria absoluta de Cavaco Silva nas eleições legislativas de 6 de Outubro de 1991, embora tal maioria se deva essencialmente à incapacidade dos partidos da oposição em apresentar uma alternativa credível. Para mais, o facto de Portugal vir a ocupar a presidência da CE requeria um governo estável, questão que terá desempenhado um papel importante na determinação da escolha do eleitorado.

O programa do novo governo do PSD englobava quatro aspectos fundamentais para o aprofundamento da consolidação da democracia em Portugal: 1) modernização do estado e afirmação de uma identidade portuguesa; 2) empenho na economia de mercado e na necessidade de desenvolvimento económico e social; 3) investimento no futuro da sociedade; e 4) reforço da solidariedade e subida do nível de vida. Um programa muito ambicioso de modernização ligava estes quatro aspectos fundamentais, bem como a europeização do sistema político<sup>57</sup>.

O grande desafio para o governo de Cavaco Silva foi a Presidência do Conselho de Ministros da Comunidade Europeia na primeira metade de 1992. Pela primeira vez na sua história Portugal detinha a presidência de um grupo de nações e influenciava a formulação e aplicação de políticas a um nível supranacional. As questões mais importantes com que a presidência portuguesa se teve que debater foram a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), a implosão da ex-Jugoslávia e a conferência internacional sobre o ambiente realizada no Rio de Janeiro.

Na segunda metade de 1992 a situação económica de Portugal começou a deteriorar-se. A aproximação do Mercado Único Europeu estava a causar grandes dificuldades à indústria portuguesa, e o anúncio feito pela Comissão de que o prazo limite para o período transitório concedido à agricultura e pescas portuguesas, o ano de 1996, seria anulado devido à lei da concorrência do MUE, ainda provocou um maior abalo na economia. Em 1993 os sectores das pescas e da agricultura e as pequenas e médias indústrias mostravam já grandes dificuldades em competir no quadro do Mercado Único. Este estado de coisas continuaria até 1994, significando uma grande crise de legitimidade do governo

de Cavaco Silva. A agravar ainda mais a situação estava o fim do primeiro Quadro Comunitário de Apoios da Comunidade Europeia, com o segundo a começar apenas em 1994.

Não obstante, Portugal foi visto pela Comissão como o país mais bem sucedido na implementação da legislação do Mercado Único Europeu. O País foi capaz de aumentar a sua taxa de transposição de 34,4 para 85 por cento. No início de 1993 Portugal já aplicara 95 por cento do total da legislação do MUE.

O Tratado da União Europeia seria um grande catalizador de um debate político acerca das consequências para a soberania de Portugal. O referendo dinamarquês teve efeitos de contágio na opinião pública portuguesa. Dois partidos posicionaram-se imediatamente contra o Tratado. O Centro Democrático Social-Partido Popular, CDS-PP, sob a liderança de Manuel Monteiro, defendia a rejeição do Tratado por forma a impedir o desenvolvimento de uma união política. O partido seria expulso do grupo dos Partidos Populares Europeus em 1992, entrando para o grupo da Aliança de Democratas Europeus. O CDS-PP foi um líder importante do movimento pró-referendo que incluía vários grupos e associações cívicas da sociedade civil. O Tratado da União Europeia seria porém aprovado por uma esmagadora maioria dos deputados na Assembleia da República, com 200 votos contra 20, em 10 de Dezembro de 1992.

Na generalidade este período inicial de integração europeia transformou a percepção dos portugueses da própria integração. Na sondagem do Eurobarómetro de 1994, efectivamente, 70 por cento dos inquiridos defendia uma maior integração europeia e 54 por cento dizia mesmo que havia beneficiado com a integração.

#### 5.4. A emergência do Portugal europeu (desde 1994).

A crescente convergência de lógicas de governação a níveis supra, nacional e subnacional pode ser observada na relação entre Portugal e a União Europeia. A lógica de governação em Portugal é moldada pela política pública europeia devido à ausência de uma tradição de política pública em Portugal. A adopção do segundo Quadro Comunitário de Apoio aprendia já com os erros do primeiro Quadro. As regiões passaram a ser avaliadas individualmente, de maneira a que as disparidades crescentes entre o litoral ocidental e as regiões periféricas pudessem ser travadas ou mesmo invertidas. O primeiro Quadro Comunitário de Apoio, pelo contrário, havia aumentado essas disparidades. As políticas territoriais da União Europeia estavam a mudar a lógica das políticas regionais nacionais através da promoção de uma ligação mais forte com Espanha e com outros

países europeus. As Redes Transeuropeias foram feitas para integrar os diferentes países uns nos outros, mais do que para integrar o mercado interno de cada país. As prioridades do segundo Quadro são a educação, as infra-estruturas e o desenvolvimento regional, tudo isto de forma integrada. O actual governo socialista está igualmente empenhado na introdução da regionalização em Portugal, que fora estipulada na Constituição de 1976. A convergência na construção de sistemas a níveis nacional e supranacional torna-se muito importante no caso português. A democratização da União Europeia está directamente ligada à implementação qualitativa no País de uma democracia sustentada.

6. *O impacto de Portugal na Comunidade Europeia/União Europeia: a presidência portuguesa da Comunidade Europeia de 1992.*

Embora sejam poucos os estudos sobre a presidência do Conselho de Ministros da União Europeia os que existem constituem um elemento original do enquadramento institucional europeu. Os pequenos países parecem agarrar-se a esta oportunidade com unhas e dentes para melhorar o seu perfil internacional. O princípio da rotatividade de país para país, o acordo da *troika* – integrando o incumbente detentor da presidência, o anterior e o seguinte – e, não menos importante, o desempenho de uma função que exige elevado grau de subtilidade no lidar com diferentes instituições são alguns dos aspectos que caracterizam a presidência. Ainda hoje a presidência deve ser vista como um mero cargo de coordenação e de implementação de uma agenda legislativa determinada pela Comissão das Comunidades Europeias<sup>58</sup>. A presidência não é um cargo fácil de gerir. Pelo contrário, como Wallace salienta, «Cada presidência tem que simultaneamente olhar pelos interesses do seu país e agir como um gestor e mediador colectivo temporário. Uma efectiva imparcialidade só pode ser facilmente atingida quando o governo no poder tem poucos interesses de relevo – normalmente no caso dos pequenos países – ou tem interesses que residem muito próximos do centro. Ocasionalmente há indivíduos que conseguem ultrapassar as estruturais incapacidades da militância nacional através do uso de uma habilidade e dom políticos que obrigam os seus colegas superar as divergências e a chegar a um acordo»<sup>59</sup>.

Além disso a presidência tem um considerável efeito de se estender também sobre os organismos coordenadores relacionados com os assuntos europeus no seu próprio país. Tendo em consideração o leque de tópicos com que a presidência se deve confrontar, a eficiência na coordenação torna-se um aspecto crucial nesse período de seis meses<sup>60</sup>.

A integração da Suécia, Finlândia e Áustria na UE em 1995 irá provavelmente levantar a questão de se a presidência deve ou não continuar a durar seis meses, ou se se deve reduzir o número de países passíveis de a exercer. Durante o Verão e Outono de 1994 tanto a Alemanha como a França adiantaram a ideia da redução do número de países elegíveis para a presidência. Ambos os países se referiam ao facto de a futura integração dos países da Europa de Leste vir a aumentar o número de membros para 27. Neste sentido defendeu-se que um eixo alemão-francês deveria deter a presidência de maneira a que a implementação da agenda legislativa pudesse ser continuada de forma mais suave e eficaz. Isto seria criticado pelos estados membros mais pequenos como sendo uma proposta discriminatória, ao reduzir a sua importância na União Europeia.

Portugal desempenhou a presidência pela primeira vez entre Janeiro e Junho de 1992. Portugal tem sempre representado um papel secundário no processo de integração europeia. Evitou deliberadamente a oportunidade de assumir a presidência da Comunidade logo após a sua adesão em 1986<sup>61</sup>. A razão principal era a falta de conhecimento e de preparação para o desempenho da missão<sup>62</sup>.

A presidência portuguesa seguiu-se à holandesa, que conseguira o acordo para o Tratado da União Europeia em Maastricht em Dezembro de 1991. O ano de 1992 foi um ano muito difícil para a Comunidade Europeia ao coincidir com as últimas preparações para a introdução do Mercado Único Europeu e com o processo de ratificação do Tratado da União Europeia. Além disso o governo de Aníbal Cavaco Silva herdava a guerra na Bósnia-Herzegovina, para a qual a presidência holandesa não encontrara uma solução. Finalmente o primeiro-ministro Cavaco Silva teria que representar a Comunidade na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente, ECO-92, no Rio de Janeiro entre 3 e 14 de Junho.

Os principais objectivos da presidência portuguesa foram definidos em Dezembro de 1991. Eram estes, a ratificação do Tratado da União Europeia, a preparação do Segundo Pacote Delors relacionado com a duplicação dos fundos estruturais até 1997 (nas últimas presidências o período de financiamento era de 1994 a 1999), a criação de uma nova «coesão social e económica» definida no Tratado da União Europeia para os países com um PIB *per capita* abaixo dos 80 por cento da média comunitária e a criação de um Fundo Europeu de Investimento. Um *dossier* crucial seria a reforma da Política Agrícola Comum (PAC).

O estabelecimento de programas de solidariedade com a Europa de Leste e com a antiga União Soviética era outro dos objectivos da presidência. A nível internacional a presidência portuguesa deveria tentar estabelecer uma «renovada solidariedade internacional» na Conferência das Nações Unidas para o

Ambiente e Desenvolvimento do Rio, e contribuir para a conclusão do Uruguay Round nas negociações do GATT<sup>63</sup>.

A coordenação da presidência foi tomada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, sob a direcção do ministro João de Deus Pinheiro, um antigo professor de engenharia química na Universidade do Minho. A Secretaria de Estado para a Integração Europeia era o organismo de coordenação especializado, dirigido pelo secretário de estado Vítor Martins.

No fim da presidência o balanço feito por João de Deus Pinheiro realçava os grandes erros que a presidência portuguesa soubera evitar por estar em contacto estreito com os outros estados membros e com as outras instituições europeias. O ministro parece ter visto apenas uma falha generalizada na condução da crise na Bósnia que acabara por degenerar em guerra. Disse então que a Comunidade não fora capaz de pressionar com suficiente força as Nações Unidas para o envio de tropas da ONU para a Bósnia logo em Janeiro, antes do conflito ter começado<sup>64</sup>. Em vez disso o conflito eclodiu ferozmente durante a presidência portuguesa. Várias tentativas para organizar uma conferência de paz em Maio em Lisboa falharam devido à ausência do presidente muçulmano da Bósnia, Alija Izetbegovic, que temia transformar-se em prisioneiro dos sérvios. Deus Pinheiro ofereceu escolta da ONU e um avião da Força Aérea Portuguesa<sup>65</sup>. Os portugueses falharam, onde os holandeses já antes haviam falhado. A presidência portuguesa viu-se reduzida a uma mera gestão da crise sem qualquer esperança na chegada a um acordo entre os três grupos étnicos – muçulmanos, sérvios e croatas – e no final teve que reconhecer que o conflito era bem mais complexo do que uma mera culpabilização dos sérvios<sup>66</sup>.

A presidência portuguesa conseguiu concluir a *dossier* mais importante da reforma da PAC. O ministro da Agricultura Arlindo Cunha passou por algumas dificuldades em obrigar as diferentes posições a adoptar uma decisão comum. A reforma acordada foi conseguida após uma sessão-maratona, literalmente no último dia. Tal reforma havia sido proposta pelo comissário Ray MacSharry no início de 1991. Pretendia reduzir os preços garantidos para os produtos agrícolas, em particular para os cereais. Além disso, os pequenos agricultores não deveriam receber mais fundos relacionados com o nível de produção atingida anualmente, devendo, em vez disso, passar a receber um financiamento directo, para manterem as suas empresas familiares e reestruturá-las segundo padrões mais ecológicos (por exemplo, agro-turismo ou turismo rural). A redução dos preços garantidos procurava diminuir através da PAC os compromissos da Comunidade com os agricultores dos estados membros, e resultar numa diminuição da quota-parte da agricultura no orçamento da CE. Outra questão que com ela se relacionava era o Uruguay Round das negociações do GATT, nas quais os



EUA exigiam cortes nos subsídios aos agricultores europeus como aspecto crucial para a chegada a um acordo geral. No final, o acordo conseguido pelo ministro Arlindo Cunha não agradava totalmente aos Estados Unidos. Nicholas Brady, secretário de estado do Tesouro americano, disse na véspera da reunião do G-7 em Munique de 7 e 8 de Julho que esta reforma podia apenas ser vista como o primeiro passo para um corte nos subsídios, e que era ainda insuficiente para se atingir um acordo sobre a liberalização do comércio a nível mundial<sup>67</sup>.

Este feito da presidência portuguesa não foi muito positivo para os agricultores portugueses. A queda continuada dos preços dos produtos agrícolas portugueses mostrou-se ainda mais acentuada com a introdução do Mercado Único Europeu, quando os produtos agrícolas espanhóis puderam começar a penetrar rapidamente no mercado português. Uma das maiores vantagens da agricultura espanhola em relação à portuguesa era a de que era apoiada por um sistema bem desenvolvido de distribuição e comercialização. Para mais, a concessão de um período de preparação de dez anos para certos produtos, tal como fora acordado no tratado de adesão, que deveria durar até 1996, foi abolida, já que colidia com a lei da concorrência inscrita no Mercado Único Europeu. Em termos de curto e médio prazo os agricultores portugueses sofreram pesadamente com esta mudança nas condições gerais<sup>68</sup>.

Noutros campos a presidência portuguesa enfrentou problemas consideráveis. Em particular com o referendo dinamarquês sobre o Tratado da União Europeia de 3 de Junho de 1992, que levou a uma escassa maioria de votos contra, com 50,7 por cento, sobre 49,3 por cento de votos a favor, e uma afluência de 82,9 por cento, o que provocou um choque institucional a nível europeu. O voto dinamarquês não era contra o Mercado Único Europeu. Mas predominantemente espelhava o medo dos pequenos países em perder influência numa Europa pós-Maastricht, na perda das realizações sociais dinamarquesas, e na tomada do poder pela eurocracia centralista no processo de integração europeia, que avançaria para a união monetária e para uma política de defesa comum<sup>69</sup>.

A primeira reacção de Deus Pinheiro foi comunicar a posição da Comunidade ao declarar que o Tratado da União Europeia seria implementado mesmo sem a Dinamarca. O tratado desenvolver-se-ia depois numa união política de onze membros. Esta posição seria reiterada por Cavaco Silva e pelo presidente da Comissão Jacques Delors. Ao mesmo tempo François Mitterand declarava que a França mudara a sua posição em relação à forma de ratificação do Tratado da União Europeia, e realizaria então um referendo, em vez de simplesmente requerer a aprovação no Parlamento francês<sup>70</sup>. Numa entrevista Deus Pinheiro confirmava a posição da Comunidade, dizendo que o Tratado de Roma e o Tratado da União Europeia eram «casamentos sem possibilidade de separação

ou divórcio». Adiantava ainda que uma exclusão do Tratado de Maastricht poderia ter consequências para a Dinamarca, pois poderia ser elegível para fundos agrícolas vindos da PAC. Apontava a data de 1 de Janeiro de 1993 para a entrada em vigor do Tratado (que depois seria adiada para 1 de Novembro de 1993). Esta posição foi apoiada por todos os onze membros numa reunião a 4 de Junho em Oslo<sup>71</sup>.

Outro país estava perto desta situação. O primeiro-ministro britânico John Major teve que lutar contra a facção eurocéptica do seu partido para conseguir apoio para o Tratado da União Europeia. Os «rebeldes» Conservadores desejavam que Major adoptasse uma posição mais thatcherista em relação à Europa. Cerca de trinta «rebeldes» conservadores abriram o debate na Câmara dos Comuns, tentando ganhar alguns deputados anti-Maastricht das outras bancadas até ao final do ano. Por essa razão interessava-lhes prolongar o debate tanto quanto fosse possível<sup>72</sup>.

Este debate na Dinamarca, Reino Unido e França fortaleceu o pequeno movimento pró-referendo em Portugal, o que provocou divisões no seio do parlamento e do PSD no poder.

Embora nas suas linhas oficiais os três principais partidos – PS, PSD e PCP – fossem contra o referendo as divisões eram bastante evidentes. Os comunistas eram contra o referendo e contra Maastricht, o PS e o PSD eram contra o referendo e a favor de Maastricht. Só o CDS era a favor do referendo e contra Maastricht. Mas os socialistas e os sociais-democratas estavam muito divididos. A linha do líder do Partido Socialista, António Guterres era fortemente criticada pelos soaristas Jorge Sampaio e Fernando Marques da Costa. Os guterristas estavam convencidos de que um referendo apenas traria a aprovação da população ao Tratado, complicando contudo todo o processo de ratificação. No início de Julho Guterres teve que conseguir um compromisso pró-referendo no seu próprio partido, no caso de a Constituição o vir a permitir, e depois da ratificação do Tratado em Dezembro de 1992 e das eleições autárquicas de 1993. A sua posição era muito próxima da de Cavaco Silva e do ministro dos Negócios Estrangeiros Deus Pinheiro. Deus Pinheiro chegou a dizer que o Tratado de Maastricht era demasiado complexo para ser deixado ao escrutínio da população, que só o compreenderia se fosse dado em forma de banda desenhada. Cavaco Silva limitou-se a dizer que um referendo conduziria a uma perda de 75 por cento de poder de negociação em relação à Comunidade. O presidente Mário Soares era já desde o final de Maio um defensor do referendo. Na oposição extra-parlamentar a Plataforma de Esquerda tentou coligir assinaturas suficientes para a realização de um referendo<sup>73</sup>.

Para além do «*dossier* ex-Jugoslávia» a presidência portuguesa não conse-

guiu completar o importante *dossier* conhecido como Segundo Pacote Delors, que pretendia atribuir mais fundos para o orçamento da Comunidade Europeia. No entanto Portugal conseguiu um compromisso do Conselho dos Ministros da Economia e Finanças de que os fundos estruturais seriam duplicados para o período entre 1993 e 1997 (mais tarde adiado para o período 1994 a 1999)<sup>74</sup>. Havia sinais de esperança de que todo o Segundo Pacote Delors poderia obter um compromisso político na reunião do Conselho Europeu de Lisboa marcada para 26 e 27 de Junho. Mas a resistência de oito países – Reino Unido, Alemanha, França, Holanda, Dinamarca, Bélgica e Luxemburgo – no Conselho dos Ministros da Economia e Finanças no Luxemburgo em 9 de Junho fez com que fosse ainda mais difícil à presidência portuguesa atingir esse consenso<sup>75</sup>. No final não se chegou a qualquer acordo e o *dossier* passou para a presidência britânica, que continuou na sua posição relutante<sup>76</sup>. Isto foi expresso no primeiro Conselho dos Ministros da Economia e Finanças sob a presidência britânica em 13 de Julho. Norman Lamont, o ministro das Finanças britânico, apresentou uma lista de 85 pontos do Segundo Pacote Delors, que deviam ser considerados e atendidos pela Comissão antes do Conselho Europeu de Edimburgo em Dezembro<sup>77</sup>. O Pacote seria finalmente aprovado pelo Conselho Europeu em Edimburgo após longos debates e sessões-maratona.

Outros *dossiers* foram iniciados ou continuados sob a presidência portuguesa e depois entregues à presidência britânica, tais como a ajuda financeira à Comunidade de Estados Independentes (CEI), que tivera uma primeira reunião em Lisboa a 20 e 21 de Junho, e a representação da Comunidade Europeia no Rio de Janeiro. Ambos os aspectos seriam concluídos sem quaisquer problemas. Mas a presidência portuguesa não conseguiu reactivar as negociações do Uruguay Round, que se realizavam desde 1986.

Na globalidade pode-se considerar a presidência portuguesa como um ponto de viragem importante para a europeização do Governo português. A incumbência da presidência da Comunidade Europeia sobre um país pequeno como Portugal reforça o seu significado internacional e a autoconfiança de dirigentes nos palcos nacionais e internacionais. Representava uma total adesão de Portugal, agora que tomara parte em todas as instituições da Comunidade Europeia. Era, neste sentido, o fim de um ciclo.

Após a presidência o Governo português passou a estar com uma atitude de maior autoconfiança nas reuniões europeias e a negociar com mais dureza em favor de Portugal (por exemplo, para os fundos estruturais no Conselho Europeu de Edimburgo). Este envolvimento e empenho mais fortes na Comunidade Europeia tiveram o seu impacto no quadro institucional.

## 7. *A sinergia das lógicas de governação: a posição de Portugal.*

Uma das principais características da actual entidade política europeia é a convergência de lógicas de política pública aos níveis subnacional, nacional e supranacional. A tendência é a criação de uma governação de vários níveis baseada no princípio da subsidiaridade, o que significa que as etapas correspondentes na elaboração de políticas (formulação, decisão, implementação) serão percorridas no nível adequado da entidade política europeia. As actuais diferentes áreas de tomada de medidas políticas estão já a ser reestruturadas para este fim. E mesmo que o resultado final ainda esteja um pouco difuso, o futuro reserva-nos uma imagem mais perfeita. No fim, será a forma como as diversas medidas políticas se tornam relevantes para os cidadãos que reforçará a legitimidade da União Europeia. Neste artigo trataremos de apenas três desenvolvimentos recentes, embora tais processos integrativos estejam igualmente a acontecer em outras áreas.

### 7.1. «A Europa das Regiões»: o impacto das políticas territoriais da União Europeia em Portugal.

A tendência geral na elaboração e implementação de políticas em Portugal parece ter-se tornado mais integrada no modelo global a partir dos anos 60. Agora, mais do que nunca, as políticas parecem ser mais orientadas para o ser humano do que para parâmetros quantitativos. Esta mudança na forma de planeamento ainda está a dar-se mas já regista progressos em algumas áreas. As deficiências de planeamento herdadas do antigo regime autoritário, que pretendia seguir o fluxo das estratégias de crescimento típicas dos anos 60, reforçaram as características permanentes de um desenvolvimento assimétrico entre o litoral e as regiões periféricas de Portugal. O modelo de desenvolvimento do estado salazarista fundava-se num rígido mecanismo de controlo do planeamento denominado «plano de fomento». Tais planos promoveram a industrialização, através de um fomento da indústria pesada portuguesa e de uma atracção de investimentos estrangeiros de MULTINACIONAIS. Esperava-se que a introdução de altas tecnologias em Portugal através das multinacionais tivesse efeitos semelhantes na qualidade da mão-de-obra. Neste projecto global de industrialização as regiões periféricas mais orientais, nas quais a estrutura económica assentava na agricultura, foram negligenciadas. Em meados dos anos 70 esse projecto de industrialização foi travado por causa da Revolução<sup>78</sup>. Sidney Tarrow chamou a este tipo de sistema económico baseado na opressão política «fascis-

mo de mercado»<sup>79</sup> e Medeiros caracterizou-o como «industrialização sem modernização»<sup>80</sup>.

Após a Revolução a confusão geral da economia impedia o Governo de seguir políticas de desenvolvimento de longo prazo. Esta situação seria ainda piorada pelas medidas conjunturais de austeridade impostas pelo Fundo Monetário Internacional em 1978-79 e 1983-84. Embora houvesse um plano geral consignado na Constituição, os governos portugueses concentraram as suas políticas económicas em medidas macroeconómicas relacionadas com o equilíbrio do défice comercial ou com o corte de despesas no sector público. Por estas razões o período até à adesão à Comunidade Europeia foi de crise económica e social permanente. Os custos sociais da estabilização da conjuntura económica seriam aguentados pela população através das redes familiares<sup>81</sup>.

Só depois da adesão à Comunidade Europeia em 1986 é que o planeamento de longo prazo do desenvolvimento se tornou uma questão fundamental para o Governo português. A CE actuava como uma pressão no sistema político para mostrar que este tinha que ser capaz de absorver eficientemente o influxo de fundos estruturais. Até 1989 o Governo português não foi capaz de lidar com esta pressão para conseguir um proveito máximo dos fundos estruturais. Em parte isto devia-se ao facto de estar mal preparado para enfrentar esse desafio. Por outro lado o sistema de distribuição de fundos comunitários baseava-se em projectos, e não estava integrado num programa. Só após a reforma dos fundos estruturais de 1988 é que o diálogo de concertação das estratégias nacionais com a Comunidade Europeia passou a existir. Em 1989 o Governo português desenvolveria o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), preconizando uma estratégia de europeização.

Um factor crucial nesta expansão económica foi a chegada dos fundos estruturais comunitários. Enquanto que antes da reforma dos fundos estruturais de 1988 Portugal recebeu após dois anos cerca de 1,2 milhões de ECU do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), usados principalmente na melhoria das infra-estruturas (que absorveram c. 90 por cento dos fundos), essa soma aumentou substancialmente após a reforma, para um total de 7,368 biliões de ECU, a ser aplicados no período entre 1989 e 1993. Após 1989 a distribuição dos fundos estruturais pelas diferentes categorias passou a ser feita de forma mais equitativa. Juntamente com a contribuição pública nacional o total da despesa pública perfazia 14,026 biliões de ECU. Foi dada prioridade ao desenvolvimento de recursos humanos (28 por cento), à criação de infra-estruturas económicas (24 por cento), ao desenvolvimento do potencial de crescimento regional e ao desenvolvimento local (15,6 por cento) e ao apoio ao investimento produtivo e infra-estruturas directamente relacionadas (13,4 por

cento). Globalmente os fundos estruturais comunitários significaram 25 por cento do total de formação de capital fixo em Portugal. A contribuição comunitária representava quase 14 por cento do PIB. A construção de auto-estradas ou a grande fábrica automóvel Ford/VW de Setúbal são alguns exemplos destes projectos<sup>82</sup>.

O objectivo principal era não só reduzir os desequilíbrios territoriais ao longo do País como aproximar-se do nível de desenvolvimento dos outros estados membros. Uma «coesão social e económica» com a Europa em fundo passou a ser um dos aspectos fundamentais do PDR. O desenvolvimento em Portugal é visto a partir de 1989 como uma parte integrante do desenvolvimento geral da Comunidade Europeia<sup>83</sup>. Os objectivos centrais do Estado português são a melhoria substancial da base económica e social e a aproximação de Portugal à média comunitária. Ora isto só pode ser conseguido num ambiente macroeconómico saudável, em que o investimento – em capital produtivo, em infra-estruturas e em recursos humanos – se tornaria no principal instrumento para o desenvolvimento nacional. A estabilidade macroeconómica asseguraria que o clima de investimento se manteria na perspectiva de longo prazo, porque a «coesão económica e social» só seria conseguida com taxas de crescimento superiores às da média comunitária. Além disso, e paralelamente, o PDR sublinhava a importância da diminuição das disparidades regionais ao longo deste período<sup>84</sup>. Em termos gerais o PDR de 1989-93 organizava as suas intervenções operacionais em torno de três eixos. Em primeiro lugar pretendia promover um aumento da eficiência do sistema produtivo através da criação de infra-estruturas económicas em todos os sectores e através do apoio a todo o investimento produtivo, também em todos os sectores. Em segundo lugar procurava preparar recursos humanos através do desenvolvimento dos sistemas educativo e de formação vocacional, para além de melhorar as condições de vida com a extensão da rede de infra-estruturas de saúde e desporto. Em terceiro lugar queria corrigir progressivamente as disparidades internas através de uma reconversão da indústria regional, em particular nas regiões em que Portugal atravessava uma crise industrial, e com um planeamento do desenvolvimento local e territorial<sup>85</sup>. Vários programas, tais como o Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP), o Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP), e o Programa para o Desenvolvimento da Educação Portuguesa (PRODEP) seriam outros elementos estruturantes deste ambicioso programa geral de desenvolvimento. Este PDR estava apoiado num Quadro Comunitário de Apoio, que fornecia a parte de fundos comunitários do Plano<sup>86</sup>.

Uma análise global do impacto deste PDR entre os anos de 1989 e 1993

parece enfatizar que embora tenha havido um progresso considerável em termos de desenvolvimento, os desequilíbrios regionais continuam a existir. Parece mesmo que o PDR provocou um reforço das disparidades regionais. A maior parte dos programas, pensados para a promoção do desenvolvimento económico e social das regiões periféricas do interior português, foram na realidade canalizados para as regiões do litoral. O melhor exemplo será o PEDIP, cujas aplicações de 1990 em formação profissional se concentraram nos concelhos da região de Lisboa (62 por cento do total), do Porto (13 por cento) e de Braga (4 por cento). O mesmo poderá ser dito do Subprograma Seis, que se destinava a aumentar os níveis de controlo de qualidade industrial. Neste subprograma 42 por cento das atribuições foram para Lisboa e 37 por cento para o Porto. No entanto, no Subprograma Inovação e Modernização 48 por cento dos fundos foram para as regiões menos desenvolvidas da Guarda, Castelo Branco e Portalegre, na maioria para a indústria têxtil e do vestuário. Esta excepção não poderá iludir o facto de que as transferências financeiras foram não só feitas para as zonas mais desenvolvidas como para as empresas maiores, em muitos casos multinacionais<sup>87</sup>.

O governo português foi o primeiro a apresentar o novo PDR 1994-99 em 1993. Os quatro eixos do novo PDR seguem os princípios do crescimento sustentado. Dá-se especial ênfase ao ambiente e aos recursos humanos, o que indica uma abordagem mais autoconfiante e tecnocrática do planeamento estratégico. O primeiro eixo pretende melhorar a qualidade dos recursos humanos e do emprego, promovendo a qualidade do sector do ensino, o investimento na ciência e tecnologia e a extensão da formação vocacional a áreas como a formação de formadores vocacionais. O segundo eixo procura um fortalecimento dos factores de competitividade da economia, através de infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento tais como transportes, telecomunicações e energia, através de uma modernização do tecido económico e através da implementação da iniciativa comunitária RETEX. O terceiro eixo relaciona-se com a melhoria das condições de vida e com a coesão social. Neste sentido irão as iniciativas relacionadas com o ambiente e a revitalização urbana, a saúde e a integração social dos grupos sociais menos privilegiados. O quarto eixo pretende um reforço da base económica regional através da promoção do desenvolvimento regional. A inovação mais interessante desta área de intervenção é o facto de o PDR ter designado diferentes estratégias para o desenvolvimento económico e social para as diferentes regiões, ou seja, moldando as considerações estratégicas às necessidades específicas das regiões<sup>88</sup>.

Mas este PDR tem ainda mais para oferecer. Quer assegurar que a implementação deste plano estratégico seja mais flexível e menos centralizada. Por essa razão o quadro institucional sublinha que para aumentar a eficiência global

do sistema deve haver uma simplificação de processos, descentralização de competências e uma participação reforçada dos agentes económicos e sociais através da criação de organismos consultivos de supervisão a nível nacional, regional e local. Neste sentido o PDR afirma que é necessário promover a participação e co-responsabilizar a sociedade civil, para que o Plano seja mesmo implementado<sup>89</sup>. Desde o Tratado da União Europeia que o Governo português pode contar com uma duplicação dos fundos em comparação com o período de 1989-93. Além disso a criação de um fundo adicional denominado Fundo Social e de Coesão para todos os estados membros com um PIB *per capita* inferior a 80 por cento da média europeia constituirá uma outra fonte de financiamento das infra-estruturas portuguesas. O Governo português reconhece que esta é a última oportunidade para o País se aproximar da média europeia, porque após 1999 a União Europeia provavelmente desviará os seus interesses para a Europa de Leste.

Em termos gerais pode dizer-se que o Governo português mudou consideravelmente a sua política territorial desde 1974. Antes de 1974 os desenvolvimentos do regime autoritário eram rígidos e orientados para objectivos específicos. Após 1974, depois de um longo período de crise que durou até 1986, as políticas territoriais portuguesas começaram a ser mais coordenadas. A europeização das políticas territoriais depois de 1989, devido ao co-financiamento da Comunidade Europeia/União Europeia, significou uma racionalização de toda a conceptualização e implementação do PDR. A articulação entre políticas nacionais e europeias cresce após 1989. O actual PDR salienta novamente o aspecto da coesão económica e social entre as regiões, mas sempre no contexto europeu. É interessante notar o crescente reconhecimento de que o envolvimento da sociedade civil é fundamental para uma bem sucedida implementação do PDR.

Não obstante, os desequilíbrios regionais continuam a aprofundar-se. Enquanto que Lisboa e Vale do Tejo puderam aproveitar-se bastante bem da expansão económica subindo para 75 por cento do PIB médio *per capita* da União Europeia no início dos anos 90, as outras zonas de planeamento do Norte e do Algarve apenas registaram fracas melhorias, ficando abaixo da marca dos 50 por cento. O centro estagnou à roda dos 40 por cento e o Alentejo declinou consideravelmente de quase 50 para 35 por cento<sup>90</sup>. A nível geral, contudo, Portugal conseguiu melhorar de 52,5 por cento do PIB médio *per capita* europeu para 56,3 por cento, ultrapassando a Grécia, na qual o PIB *per capita* desceu de 55,9 por cento em 1986 para 52,1 por cento em 1992<sup>91</sup>. Mas a Comissão Europeia calculou em 1991 que Portugal teria de manter um diferencial de crescimento sobre os seus parceiros de 1,25 por cento por ano durante 20 anos de forma a alcançar 90 por cento do rendimento médio *per capita* europeu<sup>92</sup>.



## 7.2. «Soberania colectiva»: a adaptação da Assembleia da República ao processo de integração europeia.

Em 10 de Dezembro de 1992 uma maioria esmagadora de 200 deputados (de 230 possíveis) aprovou o Tratado da União Europeia. Esta maioria confortável espelhava bem o apoio do Parlamento ao Tratado. Apenas o conservador CDS e os comunistas se mostraram contra o Tratado. Desde 1976 que a constituição socialista muito radical se ia aproximando às dos outros países da Europa ocidental. Após as revisões de 1982 e 1989, houve uma terceira em 25 de Novembro de 1992 para especificamente responder às exigências do Tratado. Essa lei constitucional 1/92 mudou vários artigos para ir de encontro ao Tratado. Esta terceira revisão aumentava consideravelmente o papel da Assembleia da República na supervisão do processo de integração europeia em Portugal. O art. 200.º estipula claramente que o Governo deve «submeter à Assembleia da República, nas alturas apropriadas, informação relativa ao processo de implementação da União Europeia», de acordo com o art. 166.º f)<sup>93</sup>. O art. 166.º f) deposita na Assembleia da República o papel de «supervisão e avaliação, de acordo com a lei, da participação de Portugal no processo de implementação da União Europeia»<sup>94</sup>. Embora tal procedimento já existisse antes da terceira revisão a comissão parlamentar sobre a integração europeia e assuntos europeus mantivera-se pouco actuante até 1992. Depois da adesão de Portugal à Comunidade Europeia a comissão de integração europeia tinha uma possibilidade de acção como organismo de supervisão através da lei 29/87 de 29 de Junho de 1987 e, depois disso, através da lei 111/88 de 15 de Dezembro de 1988. O procedimento normal era a avaliação do relatório anual apresentado pelo governo à Assembleia da República denominado «Portugal e as Comunidades Europeias» sobre a implementação da legislação da CE. Na realidade esta avaliação anual feita pela comissão de assuntos europeus nunca obteve muita cooperação por parte das outras comissões parlamentares. De forma que uma supervisão atenta durante todo o período de 1986 a 1993 não foi possível, permanecendo o Parlamento um parceiro adormecido neste processo de integração europeia. O Parlamento mostrava dificuldades em se ajustar à nova realidade da integração europeia, em especial porque a maior parte de legislação relacionada com assuntos europeus cresceu substancialmente entre 1986 e 1991. As relações executivo-legislativo não melhoraram durante este período. Um relatório da comissão de assuntos europeus de Junho de 1994 concluía que a lei 111/88 «não conseguia estabelecer um processo regular de troca de informação e consultas entre a Assembleia da República e o Governo acerca destes assuntos [...] Neste sentido não conseguia trazer mais assuntos europeus ao Parlamento português, como é pretendido pelo Tratado de Maastricht»<sup>95</sup>.

A nova lei 20/94 de 15 de Junho de 1994 substituiu a obsoleta lei 111/88. A nova lei consistia em seis artigos e aumentava o papel da Assembleia da República no processo de integração europeia.

O art. 1.º estipulava que um processo contínuo de trocas de informação e de consultas entre a Assembleia e o Governo teria que existir. Os artigos seguintes especificavam que o Governo deveria fornecer à Assembleia da República toda a informação relacionada com acordos e convenções com outros estados membros, actos vinculativos derivados de leis dos tratados que instituíam as comunidades europeias, actos de lei complementar, nomeadamente decisões aprovadas pelo Conselho da União Europeia, actos não vinculativos derivados de leis consideradas importantes para Portugal, documentos relacionados com as linhas gerais de orientação económica e social bem como com orientações sectoriais. O Governo devia elaborar um relatório anual sobre o impacto da implementação de medidas da União Europeia no primeiro trimestre de cada ano. Após cada presidência do conselho por cada estado membro devia haver um debate com membros do Governo. A Assembleia da República teria também o direito de supervisionar e avaliar o impacto dos fundos estruturais e de coesão.

A comissão parlamentar de assuntos europeus é o organismo central na supervisão e avaliação. Um contacto mais transparente e regular entre os deputados europeus portugueses e as instituições europeias fornecerá e actualizará informação sobre o processo de integração europeia. O papel de charneira da comissão parlamentar de assuntos europeus de coordenação do processo avaliador com outras comissões especializadas foi assim reforçado com a nova lei<sup>96</sup>.

A nova lei entrou em vigor em 1994. O presidente da comissão parlamentar de assuntos europeus era o antigo ministro das Finanças Jorge Braga de Macedo, que compilou os vários relatórios especializados das outras comissões e preparou o relatório de supervisão e avaliação. O relatório respondia assim ao relatório governamental «Portugal e a União Europeia – Ano 8» de uma forma bastante positiva. A comissão de assuntos europeus chamava em especial a atenção para os problemas económicos e sociais que a União teria de enfrentar no futuro próximo. A principal crítica da comissão ao relatório governamental era ser muito inconsistente. O relatório cobria secções sobre os direitos dos cidadãos, a promoção de um desenvolvimento económico e social equilibrado e sustentado, a reafirmação da identidade da União Europeia nos assuntos internacionais, e a necessidade de desenvolver uma cooperação mais estreita entre os governos nacionais no campo da justiça e dos assuntos económicos e do funcionamento das instituições e dos órgãos comunitários<sup>97</sup>. As relações executivo-legislativo melhoraram consideravelmente devido ao facto de Jorge Braga de Macedo ter antes estado no governo e ser um membro do PSD no poder. A relação com a

Secretaria de Estado para os Assuntos Europeus, principal ligação do Governo português com as instituições da União Europeia, também melhorou consideravelmente. O fluxo de informação parece ser agora mais regular e transparente<sup>98</sup>. O processo de troca de informações e a cooperação entre o Parlamento e o Governo são agora uma rotina.

De uma maneira geral poder-se-á dizer que o quadro institucional se vem definindo com grande rapidez desde 1986. O sistema político português ainda não havia tido grande possibilidade de chegar a uma institucionalização do processo decisório. A dimensão europeia tem sido um factor crucial no estabelecimento de estruturas mais eficientes e no desenvolvimento de objectivos de reformas políticas e administrativas de longo prazo.

#### 8. *Conclusões: convergência na construção simultânea de dois sistemas.*

As duas últimas décadas têm sido as mais dinâmicas para Portugal e para a Comunidade Europeia/União Europeia. A democratização juntou ambos os sistemas políticos, cada qual com as suas lógicas próprias. A Comunidade Europeia não era completamente democrática em 1974 mas em comparação com o Portugal autoritário patrimonialista era o representante de uma comunidade de países democráticos da Europa ocidental. Desde o princípio que a Comunidade Europeia se mostrou firme nas exigências que fez aos governos portugueses durante o processo revolucionário de estabelecimento de uma democracia pluralista como condição para aderir à Comunidade. O acordo constitucional é um reflexo do processo revolucionário e desta necessidade de adaptação à Europa ocidental. Esta relação deveria continuar como a mais importante nas duas décadas que se seguiram. O período de negociações até 1986 pode ser visto, *post facto*, como um importante espaço de tempo para a consolidação das ainda frágeis estruturas democráticas e para a superação das formas de comportamento patrimoniais herdadas do regime autoritário. Os subsídios pré-adesão foram importantes para estabilizar a economia. Chegados a 1985 as estruturas políticas e económicas portuguesas haviam atingido um equilíbrio.

Depois de 1986 o sistema político português empenhou-se num processo de adequação às práticas comunitárias. Demoraram pelo menos quatro anos a conseguir uma óptima integração das estruturas decisórias. O ponto mais alto neste processo de adaptação foi a incumbência da presidência da Comunidade Europeia na primeira metade de 1992.

Ao mesmo tempo a Comunidade Europeia transformou-se na União Europeia. O objectivo era a integração dos vários tratados num todo coerente. A

primeira tentativa deu-se com o Acto Único Europeu em 1996. Mais tarde, o Tratado da União Europeia foi mais um passo nessa direcção. Espera-se que a actual Conferência Intergovernamental produza uma simplificação e uma maior flexibilização da estrutura dos Tratados Europeus. Em termos de elaboração de políticas, as diferentes áreas ficaram mais integradas umas nas outras. A transformação da entidade política europeia é paralela a uma europeização dos sistemas políticos nacionais, em particular de Portugal. A democratização tornou-se um processo duplo de convergência. O défice democrático não é uma realidade já fora da União Europeia mas na realidade a União Europeia é um reflexo do défice democrático em cada um dos quinze países. A transformação da entidade política europeia relaciona-se com a transformação e convergência de sistemas políticos no que têm de semelhante e com a aproximação no que têm de diferente. Na verdade, depois de ultrapassar as fronteiras da cartografia e de ser o criador do sistema mundial tal como o conhecemos hoje, Portugal descobre a natureza utópica da União Europeia, que na minha opinião apenas poderá ser uma «Europa dos Cidadãos». O Portugal europeu é um modelo para uma democratização sustentada e continuada da União Europeia tal com hoje a conhecemos.

- 1 Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 66.
- 2 António Reis, «A Revolução de 25 de Abril», in *Portugal, 20 Anos de Democracia*, coord. António Reis, Lisboa, Temas e Debates, 1996, p. 18.
- 3 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 3-5. Ver também o recente livro de Paul Christopher Manuel, *Uncertain Outcome. The Politics of the Portuguese Transition to Democracy*, Latham, Nova Iorque, University Press of America, 1995, e a excelente colectânea de trabalhos sobre transição democrática no já clássico Geoffrey Pridham, ed., *Transitions to Democracy*, Aldershot, Dartmouth, 1995.
- 4 Robert Franzosi, *The Puzzle of Strikes. Class and State Strategies in Postwar Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 335-38.
- 5 Wolfgang C. Müller e Vincent Wright, «Reshaping the State in Western Europe. The limits of retreat», id. *The State in Western Europe*, número especial de *West European Politics*, 1994, 1, pp. 1-11.
- 6 Philippe Cerny, *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*, London, Sage, 1990; sobre a transformação de um Estado-Providência baseado no princípio do capitalismo alargado num estado de competição baseado em capitalismo desorganizado ver R. J. Johnston, «The rise and decline of the Corporate Welfare State: a comparative analysis in global context», in *Political Geography of the Twentieth Century. A Global Analysis*, Peter J. Taylor, ed., Clarendon, Belhaven Press, 1993, pp. 117-70; em particular pp. 129-30. Sobre a natureza em mutação do capitalismo ver o próximo trabalho de Philippe Schmitter e Juergen Grote, «The corporatist sisyphus: past, present and future», in *Politische Vierteljahresschrift*, 1997. Na minha opinião Schmitter e Grote têm razão, mas a natureza do acordo neocorporativista nos diferentes países, bem como num nível supranacional,

- será *mais leve*, ou seja, mais regulamentador do que interventor, em comparação com o que terá acontecido nos anos 70.
- 7 Richard Katz e Peter Mair, «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party», in *Party Politics*, 1995, pp. 5-28. Ver as recentes contribuições para a discussão trazidas por Ruud Koole, «Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of the cartel party», in *Party Politics*, vol. 21, 1996, pp. 507-23; e Richard S. Katz e Peter Mair, «Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder», *ibid.*, vol. 2, 1996, pp. 525-34; ver Klaus V. Beyme, «Party leadership and change in party systems: towards a postmodern party state?», in *Government and Opposition*, vol. 31, 1996, n. 2, pp. 135-59. «'Americanização' neste contexto significa o desenvolvimento de equivalentes funcionais aos partidos americanos, que têm um perfil ideológico ténue e uma forte orientação clientelar. Os partidos massificados da era da modernidade clássica não se conseguiram desenvolver nas duas últimas vagas de democratização no Sul e Leste da Europa. Esta mudança não foi tanto uma escolha deliberada dos líderes partidários das democracias pós-modernas. Antes, foi resultado de mutações de longo prazo nos sistemas políticos e nas respectivas sociedades. Muito do que se tem denominado «declínio dos partidos» deve, em vez disso, ser chamado 'mudança nos sistemas partidários'» (p. 140).
  - 8 Jorg Seisselberg, «Conditions of success and political problems of a 'media-mediated personality party': the case of Forza Italia», in *West European Politics*, vol. 19, October 1996, n. 4, pp. 715-43; Piero Ignazi, «The transformation of the MSI into the AN», *ibid.*, pp. 693-714.
  - 9 Segundo Anthony Giddens recursos de poder de distribuição (*allocative power resources*) são: 1) características materiais do ambiente (matérias-primas, fontes de energia); 2) meios materiais de produção-reprodução (instrumentos de tecnologia de produção); 3) bens produzidos (bens criados pela interação de 1) e 2)). O controlo sobre os recursos de poder de distribuição não implica necessariamente a sua posse mas é o bastante para assegurar o poder de vigilância da rotinização. Por recursos de poder de autoridade Giddens quer significar 1) a organização do tempo e do espaço social (a constituição temporal-espacial de rotas e regiões); 2) produção/reprodução do corpo (organização e relação dos seres humanos em associação mútua); 3) organização das oportunidades de vida (constituição de oportunidades para o autodesenvolvimento e auto-expressão). Anthony Giddens, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Cambridge Polity Press, 1984, p. 285.
  - 10 Alvin Toffler, *Powershift. Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21<sup>st</sup> Century*, Nova Iorque, Toronto, Bantam, 1990.
  - 11 Gosta Esping-Andersen, ed., «Post-industrial class structures: an analytical framework», in *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies*, London, Sage, 1993, pp. 7-31.
  - 12 Seisselberg, *op. cit.*, (FN 8), pp. 719-20.
  - 13 Juergen Gebhardt, *Die Krise des Amerikanismus: Revolutionaere Ordnung und gesellschaftliches Selbstverstaendnis in der Amerikanischen Republik*, Stuttgart, Ernst Klett Verlag, 1976, e Philip E. Hammond, «Power changes and the civil religion: the american case», in Albert Bergesen, ed., *Crisis in the World-System*, vol. 6: *Political Economy of The World System*, Annuals, Beverly Hills, Sage, 1983, pp. 155-71.
  - 14 Rudolf Hrbek, «30 Jahre Roemische Verstraege. Eine Bilanz de EG-Integration», in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B18/87, 2 May 1987, pp. 20-33, em particular p. 33.
  - 15 Helen e William Wallace, eds., «Politics and policy in the EU: the challenge of governance», in *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 3-36 e 12-13.
  - 16 Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the Emerging Euro-Polity: Citizenship, Representation, Decision-Making*, manuscrito mimeografado, Stanford University e Instituto Juan March, Madrid, versão revista, April 1996, pp. 2-3.
  - 17 Sonja Mazey e Jeremy Richardson, «EU policy-making. A garbage can or a an anticipatory and consensual policy style?», in Yves Meny, Pierre Müller e Jean-Louis Quermonne, eds., *Adjusting to*

- Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, London, Routledge, 1996, pp. 41-58; em particular pp. 45-48.
- 18 Wolfgang Wessels e Dietrich Rometsch, «German administrative interaction and European Union. The fusion of public policies», in *Adjusting, ibid.*, pp. 73-109.
- 19 Richardson Mazy, *op. cit.* (FN26), p. 43.
- 20 Ilias Plaskovits, «EC Regional Policy in Greece: ten years of Structural Funds Intervention», in Stavros Theophanides, ed., *Greece and EC Membership Evaluated*, London, Pinter, 1994, pp. 116-27; cit. p. 118.
- 21 Naturalmente não se pode generalizar sobre as práticas em cada país. Ver o excelente artigo de Geoffrey Pridham, «Environmental policies and problems of european legislation in southern Europe», in *South European Society and Politics*, vol. 1, n. 1, 1996, pp. 47-73.
- 22 Juan Crisis Linz, *Breakdown and Reequilibration. The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. 1, Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press, p. 18.
- 23 Geoffrey Pridham, «Comparative perspectives on the new Mediterranean democracies: a model of regime transition?», in *The New Mediterranean Democracies. Democratic Transitions in Portugal, Spain and Greece*, Londres, Frank Cass, 1984, pp. 1-29.
- 24 Dankwart A. Rustow, «Transitions to Democracy. Towards a Dynamic Model», in *Comparative Politics*, Abril 1970, pp. 337-63, em particular p. 345.
- 25 Geoffrey Pridham, *Democratic Transition and the International Environment: a Research Agenda*, Centre for Mediterranean Studies, University of Bristol, Occasional Paper, n. 1, February 1991, p. 2. O autor desenvolve um quadro de análise bastante exaustivo para estudar estes processos; ver uma versão revista do mesmo contributo, id., ed., «Internacional influences and democratic transition: problems of theory and practice in linkage politics», in *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Londres, Leicester University Press, 1991, pp. 1-44; em particular p. 2.
- 26 Pridham, *Democratic Transition* cit., pp. 26-27.
- 27 Larry Diamond, *Promoting Democracy in the 1990s. Actors and Instruments. Issues and Imperatives. Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, Nova Iorque, Carnegie Corporation of New York, 1995, p. 40.
- 28 *Ibid*, pp. 40-51.
- 29 Lawrence Whitehead, «Democracy by convergence and Southern Europe: a comparative politics perspective», in Geoffrey Pridham, ed., *Encouraging Democracy* cit., pp. 45-61; em particular pp. 50-52.
- 30 Geoffrey Pridham, ed., «The politics of the European Community. Transnational networks and democratic transition in Southern Europe», *op. cit.*, (v. nota 49), pp. 211-54; cit., p. 215.
- 31 José Magone, *The Changing Architecture of Iberian Politics (1974-1992). An Investigation on the Structuring of Democratic Political Systemic Culture in Semiperipheral Southern European Societies*, Nova Iorque, Mellen University Press, 1996, pp. 463-93.
- 32 Commission of the European Communities, *Report from the Commission on the Implementation of Measures Intended to Promote Observance of Human Rights and Democratic Principles (for 1995)*, Bruxelas, 17 de Janeiro de 1997, COM (96), 672 final; European Commission, *On the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements Between the Community and Third Countries. Communication from the Commission and the European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament*, Document drawn up on the basis of COM (95) 216 final and COM (95) 567 final, in *Bulletin of the European Union*, supplement 3/95; Commission of the European Communities, *Report on the Implementation of Measures Intended to Promote Observance of Human Rights and Democratic Principles (for 1994)*, Bruxelas, 12 de Julho de 1995, COM (95), 91 final.

- 33 Boaventura Sousa Santos, «Crise e reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984)», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14, Novembro 1984, pp. 7-29; cit. p. 16.
- 34 José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal*, vol. I: *Os Anos de Richard Nixon 1969-1974*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1986, pp. 348-54.
- 35 José Magone, *op. cit.* (v. nota 51), pp. 321-23.
- 36 «Movimento de Libertação do Povo Português (Plano de acção política) do Conselho da Revolução – 21/5/75», in *Dossier 2.ª República* (25 de Abril de 1975-25 de Novembro de 1975), Lisboa, Edições Afrodite, 1975, pp. 148-58.
- 37 *Bulletin of the EC*, 5, 1974, p. 65.
- 38 *Ibid.*, 6, pp. 77-78.
- 39 O melhor relato da Revolução portuguesa é ainda hoje José Medeiros Ferreira, *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril. O Período Pré-Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1982.
- 40 Martin Kayman, *Revolution and Counterrevolution in Portugal*, Londres, Wolfeboro, Merlin, 1987, pp. 112-13; Francisco Salgado Zenha, *Por uma Política de Concórdia e Grandeza Nacional*, Lisboa, Perspectivas & Realidades, 1976, pp. 35-47; cit. pp. 38-41.
- 41 *Bulletin of the EC*, 2, 1975, p. 55.
- 42 *Ibid.*, p. 61.
- 43 *Ibid.*, 4, pp. 74-75.
- 44 *Ibid.*, 7/8, p. 71.
- 45 *Ibid.*, 10, p. 96.
- 46 *The Times*, 22 de Outubro de 1975.
- 47 *Ibid.*, 9 de Abril de 1970.
- 48 Rodney J. Morrison, *Portugal: Revolutionary Change in an Open Economy*, Boston, Mass., Auburn House Publishing Company, p. 184.
- 49 Frances Nicholson e Roger East, *From the Six to the Twelve. The Enlargement of the European Communities. Keesing's International Studies*, Londres, Longman, 1987, pp. 240-41.
- 50 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 8 de Fevereiro de 1977.
- 51 «Stellungnahme zum Beitrittsantrag Portugals (von der Kommission und 19 Mai 1978 dem rat vorgelegt)», in *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 5/78.
- 52 East Nicholson; *op. cit.* (v. nota 69), p. 243.
- 53 Muitas empresas não conseguiram pagar salários aos trabalhadores no segundo período: ver João Cravinho, «O planeamento necessário ao lançamento de um modelo novo de desenvolvimento», in *Portugal Contemporâneo. Problemas e Perspectivas*, org. e prefácio de Manuela Silva, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986, pp. 573-93, cit. pp. 588-89.
- 54 East Nicholson, *op. cit.* (v. nota 69), p. 249.
- 55 Rainer Eisfeld, «Portugal in the European Community, 1986-1988. The impact of the first half of the transition period», in *Iberian Studies*, vol. 18, n. 2, pp. 156-65; Martin Eaton, «Regional development funding in Portugal», in *Journal of the Association of Contemporary Iberian Studies*, vol. 7, n. 2, pp. 36-46; David Corkill, *The Portuguese Economy Since 1974*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1974.
- 56 Mark Hudson, *The Portuguese Economy 1974-1993*, comunicação apresentada na Universidade de Reading, Workshop sobre Portugal, 18 de Fevereiro de 1994, p. 11.
- 57 Maria José Stock, *Portugal in European Data Yearbook 1992*, suplemento especial de *European Journal for Political Research*.
- 58 Colm O'Nullain, ed., *The Presidency of the European Council of Ministers*, Londres, Croom Helm, 1985.
- 59 Helen Wallace, «The British Presidency of the Council of Ministers. The opportunity to persuade», in *International Affairs*, n. 4, Autumn, pp. 83-99, cit. p. 86.

- 60 David Hine, «Italy and Europe: the 1990 presidency and the domestic management of European Community Affairs», in *Italy, The European Community and the 1990 Presidency: Political Trends and Policy Performance*, occasional paper, n. 3, June, Bristol, Centre for Mediterranean Studies, pp. 17-38 e 30-35.
- 61 Luís Salagado de Matos, «The portuguese political system and the EC: an interaction model», in José da Silva Lopes, ed., *Portugal and the EC Membership Evaluated*, Londres, Pinter, 1993, pp. 157-72, cit. p. 170.
- 62 Rainer Eisfeld, *op. cit.* (v. nota 75).
- 63 Ministry of Foreign Affairs, *Setting Course for European Union. The Portuguese Presidency in the first half of 1992. Maastricht Consolidation-Strengthened Links with the World-Enlargement in Perspective*, Lisboa, Ministry of Foreign Affairs, pp. 9-11.
- 64 *Expresso*, 4 de Julho de 1992, 11-R.
- 65 *Ibid.*, 23 de Maio de 1992, B1.
- 66 *Ibid.*, 4 de Julho de 1992, 11-R.
- 67 *Diário de Notícias*, 19 de Maio de 1992, 4; 21 de Maio de 1992, 9; 25 de Maio de 1992, 7; 1 de Junho de 1992, 7; 2 de Junho de 1992, 6.
- 68 Francisco Avillez, «Portuguese agriculture and the common agricultural policy», in José Silva Lopes, ed., *Portugal and EC Membership Evaluated*, Londres, Pinter, 1993, pp. 30-50.
- 69 *A Capital*, 3 de Junho de 1992, 3.
- 70 *Expresso*, 30 de Maio de 1992, A8; *A Capital*, 3 de Junho de 1992, 2.
- 71 *Expresso*, 6 de Junho de 1992, A9.
- 72 *Diário de Notícias*, 20 de Maio de 1992, 7.
- 73 *Ibid.*, 26 de Maio de 1992, A2; *Expresso*, 6 de Junho de 1992, A2-A3; *Expresso*, 13 de Junho de 1992, A2; *Diário de Notícias*, 3 de Julho de 1992, 3; *ibid.*, 5 de Julho de 1992, 3; *ibid.*, 9 de Julho de 1992, 3.
- 74 *Ibid.*, 20 de Maio de 1992, 6.
- 75 *Expresso*, 13 de Junho de 1992, A7.
- 76 *Diário de Notícias*, 12 de Junho de 1992, 6; *ibid.*, 4; *ibid.*, 19 de Junho de 1992, 5; *Expresso*, 20 de Junho de 1992, A9; *Diário de Notícias*, 2 de Julho de 1992, 6.
- 77 *Diário de Notícias*, 14 de Julho de 1992, 28.
- 78 João Cravinho, *op. cit.* (v. nota 73), pp. 585-86.
- 79 Sidney Tarrow, «Introduction», in Sidney Tarrow; Peter J. Katzenstein, e Luigi Graziano, eds., *Territorial Politics in Industrial Nations*, Nova Iorque, Londres, Praeger, 1978, pp. 1-27.
- 80 Fernando Medeiros, «A Teoria do Dualismo revisitada nos países de industrialização sem modernização», in *Análise Social*, 125-126, pp. 81-119.
- 81 Cravinho, *op. cit.*, pp. 588-90; Barbara Stallings, «Portugal and the IMF: the political economy of stabilization», in Jorge Braga de Macedo e Simon Serfaty, eds., *Portugal Since the Revolution. Economic and Political Perspectives*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 101-35; Michael Daudertædt, «Schwacher Staat und Schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhaengigkeit und Modernisierung», in *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 20, pp. 433-53, em particular p. 444.
- 82 António José Cabral, «Community regional policy towards Portugal», in José Silva Lopes, *op. cit.* (v. nota), pp. 133-45; em particular p. ???.
- 83 Ministério do Planeamento e Administração do Território (MPAT), *Portugal. Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993*, 2 vols., Lisboa, MPAT, 1989, pp. 4-5.
- 84 *Ibid.*, pp. 12-15.
- 85 *Ibid.*, pp. 89-97.
- 86 Commission of the European Communities, *Community Support Framework, 1989-1993. Portugal. For development and structural adjustment of the regions in which development is lagging behind*, Luxemburgo, Office of the Official Publications of the European Communities, 1989.
- 87 Martin Eaton, *op. cit.* (v. nota 75), pp. 45-47; *Público*, 30 de Julho de 1994, 4-5.



- 88 Ministério do Planeamento e Administração do Território (MPAT), *Preparar Portugal para o Século XXI. Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999*, Lisboa, MPAT, 1993, pp. 14-39.
- 89 *Ibid.*, pp. 441-42 e 446-47.
- 90 Mark Hudson, *op. cit.* (v. nota 76), pp. 18-19 e 36.
- 91 Louka L. Katseli, «The Internalisation of Southern European Economies», comunicação apresentada na Conferência *Economic Change in Southern Europe*, organizada pelo Social Science Research Council, Subcommittee on Southern Europe, Sintra, 9-12 de Julho de 1992, p. 29.
- 92 *Financial Times*, 4 de Novembro de 1991, II.
- 93 *Constituição da República Portuguesa. Terceira Revisão de 1992*, Lisboa, Assembleia da República, 1995, art. 200.
- 94 *Ibid.*, art. 166.º f).
- 95 Assembleia da República, *Portugal na União Europeia. Lei de Acompanhamento e Apreciação*, Lisboa, Comissão de Assuntos Europeus, p. 9.
- 96 *Ibid.*, pp. 15-19.
- 97 Assembleia da República, *Portugal na União Europeia em 1993. Apreciação Parlamentar*, Lisboa, Comissão dos Assuntos Europeus, 1994, pp. 29-30 e 31-74; José Magone, «The portuguese Assembleia da República: discovering Europe», in *Journal of Legislative Studies*, vol. 1, n.º 3, pp. 152-65.
- 98 José Magone, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Basingstoke, Nova Iorque, Macmillan-St. Martin's Press, 1997, p. 172.